Die Entwicklung des Gewerbesteuerlastenausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden bis zur Reichsrealsteuerreform vom 1. Dezember 1936.

Unter besonderer Berücksichtigung der finanzpolitischen Auswirkungen des § 52 Preuß. Gewerbesteuerverordnung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des staatswissenschaftlichen Doktorgrades

an der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

Von

Bernhard Borowsky

aus Berlin

Tag der mündlichen Prüfung: 20. I. 1939.

Tag der Promotion: 28. VII. 1939.

1939

Druckerei und Verlag wissenschaftlicher Werke Konrad Triltsch, Würzburg-Aumühle

J 30

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Berlin.

Dekan: Prof. Dr. Weigmann.

1. Berichterstatter: Dozent Dr. Kurt Jeserich.

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Jens Jessen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

A. Zuordnung des Gewerbesteuerausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden.

B. Die Begründung und Rechtfertigung eines Gewerbesteuerausgleichs.

1. Allgemeine Gemeindestruktur.
2. Der Einfluß der volkswirtschaftlichen Entwicklung auf den Gemeindeorganismus.
3. Die Pendelwanderungen zwischen Wohnort und Betriebsstätte.
4. Die Ausgleichsfunktion des Gewerbesteuerlastenausgleichs.

C. Die rechtliche Regelung und die Auswirkungen des Gewerbesteuerlastenausgleichs.

I. Die Rechtsetzung im Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.

1. Vorgeschichte des § 53 KAG.
2. Der § 53 KAG. Allgemeine Charakterisierung.
3. Die Unzulänglichkeit der Regelung nach dem Kommunalabgabengesetz.
   a) Der ursächliche Zusammenhang zwischen der Betriebsgemeinde und dem Wohnsitz des Arbeitnehmers.
   b) Der Nachweis der Mehrausgaben durch die Wohngemeinde.
   c) Die „Unbilligkeit der Mehrbelastung".
   d) Die Berücksichtigung der Steuerkraft der Wohngemeinde.
   e) Die Bemessung des Ausgleichszuschusses.
   f) Ergebnisse und Auswirkungen des § 53 KAG.

II. Die Regelung des Gewerbesteuerausgleichs auf der Grundlage des § 52 Gewerbesteuerverordnung.

1. Die ursprünglich vorgesehene Fassung des § 52 GewStVO.
2. Die Rechtsgrundlage.
3. Die praktische Handhabung des § 52 GewStVO.
4. Zweifelsfragen und Ungenauigkeiten im Gesetz.
5. Reformvorschläge aus der Gemeindepraxis.

III. Die Auswirkung des Gewerbesteuerlastenausgleichs nach § 52 GewStVO.

1. Die verschiedenartige finanzpolitische Bedeutung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlagen.
2. Die gebietsmäßige Anwendung der Gewerbehilfssteuern.
3. Der Leistungsverkehr nach § 52 GewStVO.
   a) Die Gesamtwirkung.
   b) Der Umfang der Ausgleichszahlungen nach den Gewerbehilfssteuern.
   c) Die Beteiligung der Gemeindegrößenklassen.
   d) Zusammenfassung.
4. Die Bedeutung der Gewerbesteuerausgleichszahlungen für den gemeindlichen Haushalt.
   a) Die großen Gemeinden.
   b) Die kleineren Gemeinden.

5. Die Auswirkungen des § 52 GewStVO für die Stadt Berlin und ihre Umgebung.
a) Allgemeine Strukturmerkmale der Stadt Berlin.
b) Berlin als Betriebsgemeinde.
c) Berlin als Wohngemeinde.
d) Die Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs auf Berlin.
e) Die Bedeutung der Betriebsgemeinde Berlin für die benachbarten Landkreise.
f) Die Bedeutung der Ausgleichszahlungen der Reichshauptstadt für die gemeindlichen Gebietskörperschaften.
g) Zusammenfassung.
6. Ergebnis der Untersuchung über die Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs auf der Grundlage des § 52 GewStVO.

D. Kurze Betrachtung der bisherigen Regelung eines Gewerbesteuerausgleichs außerhalb des preußischen Staatsgebiets.

E. Die Neuregelung des Gewerbesteuerausgleichs nach der Reichsrealsteuerreform vom 1. Dezember 1936.

I. Allgemeine Bemerkungen.

II. Die Rechtsgrundlagen nach den §§ 12—21 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen.
1. Die Entstehung des Anspruchs.
2. Die Berechnung der Zuschüsse.
3. Das Moment der Steuerausnutzung.
a) Bei der Grundsteuer.
b) Bei der Gewerbesteuer.
c) Bei der Bürgersteuer.

III. Die Neuordnung der Berechnungsgrundlagen nach der 2. Ausführungsanweisung zum EinfRealStGes.
1. Die Notwendigkeit einer Neuregelung der Vorschriften über die Steuerausnutzung.
2. Die Neugestaltung der Steuerausnutzungsbestimmungen.
3. Die Berechnung des Ausgleichszuschusses.

IV. Kritischer Ausblick.
1. Die Beschäftigung der Arbeitnehmer an einem bestimmten Stichtage.
2. Der Zeitpunkt der Anmeldung.
3. Die Anspruchserhebung der Großstädte.
Die geographische Abgrenzung des Gewerbesteuerausgleichs.
4. Die Steuerausnutzung.
a) Die Grundsteuer.
b) Die Anspannung der Bürgersteuer.
5. Gedanken zur Steuerausnutzung in der Wohngemeinde.

VORWORT.

Mit der Behandlung des Gewerbesteuerlastenausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden wird die Bearbeitung eines Themas unternommen, das bisher in einer zusammenfassenden Weise noch nicht untersucht worden ist. So hat insbesondere in dem jahrelangen Streit um die Fragen des Finanz- und Lastenausgleichs das Problem eines Gewerbesteuerausgleichs in der Literatur kaum einen Niederschlag gefunden. Wenn auch die Lösung dieses gesamten Fragenkomplexes nicht von der Gewerbesteuer her gefunden werden kann, so tritt dieser Speziallastenausgleich, der bei einer großen Anzahl von Gemeinden, vor allem bei denen des westlichen und mitteldeutschen Industriegebietes zur Anwendung kommt, für einzelne Gemeindegruppen als ein wichtiger finanzpolitischer Faktor in Erscheinung.

Abgesehen von der im Jahre 1916 in Köln erschienenen Schrift von v. Tzschoppe, die lediglich eine Darstellung des § 53 des Kommunalabgabengesetzes bringt, ohne auf die Bedeutung und Auswirkungen einzugehen und dem von Nöll-Freund zum K.A.G. erschienenen Kommentar befaßt sich nur Hog des näheren mit der Frage eines Gewerbesteuerausgleichs (Jahrbuch der Landgemeinden, 1929). In dem Kommentar von Hog-Arens über die Preußische Gewerbesteuerverordnung wird die Problematik des § 52 GewSt-VO. in wenigen Zeilen kurz angedeutet (S. 208). Die Dissertation von H. J. Cloß über „Inhalt und Zweck des § 52 Preuß. Gewerbesteuer-VO. und seine Bedeutung für Berlin" enthält lediglich eine rechtsvergleichende Gegenüberstellung des § 52 GewStVO. mit dem § 53 K.A.G. Nur vereinzelt haben neben den früheren gemeindlichen Spitzenverbänden Fachschriftsteller auf die aus der Anwendung des § 52 entstehenden Ungerechtigkeiten hingewiesen. Erst in neuester Zeit, nach der erfolgten Neuregelung durch das Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 1. Dezember 1936 haben sich Kommunalpraktiker in Fachzeitschriften mit den Zweifelsfragen befaßt, soweit sie sich aus der Neuordnung des Gewerbesteuerlastenausgleichs ergeben haben.

Daher wird im folgenden der Fragenkomplex eines Gewerbesteuerlastenausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden von seinen Anfängen bis zur gegenwärtigen Regelung einer Untersuchung unterzogen. Hierbei kommt es nicht auf die Darstellung des jeweils geltenden Rechts im einzelnen an, sondern auf die Herausarbeitung der großen Grundlinien, soweit sich dies aus der Anwendung des bestehenden Rechts ermöglichen läßt. Von wesentlichem Erkenntniswert ist der zahlenmäßige Nachweis der finanzpolitischen Bedeutung der sogenannten Gewerbehilfssteuern und dem sich darauf aufbauenden Gewerbesteuerausgleich auf der Grundlage des § 52 GewStVO. Da eine Betrachtung der finanziellen Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs nach der Reichsrealsteuerreform mangels zahlenmäßiger Unterlagen zurzeit nicht möglich ist, gewinnt eine Untersuchung über den § 52 insofern an Wert, als sich daraus ersehen läßt, ob der Gewerbesteuerausgleich an sich vom Standpunkt der Wohngemeinden aus gesehen der ihm gestellten Aufgabe gerecht geworden ist.

Einen wertvollen Beitrag zur Kenntnis der Auswirkungen des § 52 GewStVO. bietet die Dissertation von Wilhelm Keßler „Beiträge zum Problem eines interkommunalen Lastenausgleichs im engeren mitteldeutschen Industriebezirk". Diese Untersuchung beschränkt sich aber nur auf ein bestimmtes, verhältnismäßig eng begrenztes Wirtschaftsgebiet. Erbringt Keßler den Nachweis, daß der § 52 dem Grundgedanken eines Lastenausgleichs im mitteldeutschen Industriegebiet nicht entsprochen hat (S. 101 ff.), so zeigt die vorliegende Arbeit die durchaus positive Lastenausgleichsfunktion eines Gewerbesteuerausgleichs.

Die Untersuchung beschränkt sich notwendigerweise auf Preußen, da ein Gewerbesteuerlastenausgleich bis zur Neuregelung durch das EinfRealStGes. in den außerpreußischen Ländern, abgesehen von Sachsen, unbekannt war.

Damit ist die Aufgabenstellung gegeben. Neben der zusammenfassenden Bearbeitung der rechtsgeschichtlichen Entwicklung soll die Abhandlung einen Beitrag zur Kenntnis der Gesamtwirkung des Gewerbesteuerausgleichs liefern, worüber bisher kein Material vorhanden war. Darüber hinaus soll sie dazu beitragen, auf einem Teilgebiet die finanzpolitischen Verflechtungen zwischen Arbeiterwohnsitz- und Betriebsgemeinden aufzuzeigen.

Nach dem Abschluß meiner Studien möchte ich es nicht verfehlen, meinem hochgeschätzten Lehrer, Herrn Präsidenten Dr. Jeserich für die mir gezeigte wohlwollende Förderung meinen ergebenen Dank auszusprechen. Weiterhin danke ich Herrn Regierungsdirektor Neefe, Leiter der Abt. IV. — Finanzwirtschaft — der Preußischen Bau- und Finanzdirektion, Berlin, für die bereitwillige Zurverfügungstellung des umfangreichen Zahlenmaterials. Desgleichen den Herren der Berliner Stadtverwaltung, insbesondere Herrn Obermagistratsrat Stegemann für die freundliche Unterstützung durch Zahlenangaben.

Berlin, im August 1938.

Bernhard Borowsky.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543927_0052

Der Gewerbesteuerlastenausgleich zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden.

A. Zuordnung des Gewerbesteuerausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden

Es entspricht dem Grundgedanken der gemeindlichen Selbstverwaltung, die Gemeinden mit Steuerquellen auszustatten, die dem örtlich bedingten Finanzbedarf Rechnung tragen können. Diesem Grundsatz, der von Popitz [1]) als das Prinzip der Radizierbarkeit der Besteuerungsmöglichkeit auf die Gemeinde bezeichnet wurde, liegt die Erkenntnis zugrunde, daß die Gemeinden als unterste Verwaltungseinheiten im Staatsaufbau Gebietskörperschaften sind, die eigenverantwortlich bestimmte Aufgaben zu erfüllen haben [2]).

Durch die Realsteuerreform vom 1. 12. 1936 ist die bereits von Miquel geforderte Übertragung der Realsteuerhoheit auf die Gemeinden verwirklicht worden. Damit ist die Diskussion um die Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs in ein entscheidendes Stadium getreten, da durch die Übertragung der Realsteuern auf die Gemeinden die finanzwirtschaftliche Struktur der einzelnen Gebietskörperschaften (Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden) eine Wandlung erfährt, die Voraussetzung für die künftige Reichsreform ist [3]). Durch die im Dezember 1937 aufgestellten Grundsätze [4]) über den Finanz- und Lastenausgleich sind dieser Entwicklung bereits bestimmte Bahnen vorgezeichnet.

Finanz- und Lastenausgleich sind zwei voneinander zu trennende Begriffe. Dem Finanzausgleich fällt die Aufgabe zu, die öffentlichen Einnahmen auf die drei großen Gruppen Reich, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Durchführung der diesen Körperschaften gestellten Aufgaben zu verteilen. Inhalt und Zweck des Lastenausgleichs ist es, diese bloße Einnahmeverteilung

[1]) Popitz: Der künftige Finanzausgleich usw., S. 114.
[2]) Jeserich in: Der Gemeindetag, 1937, S. 610 ff.
[3] Jeserich, a. a. O.
[4]) RGBl. I, 1937, S. 1352.

dem unterschiedlichen Finanzbedarf der einzelnen Gruppen untereinander anzupassen. Da die rohe Einnahmeverteilung auf dem Wege des Finanzausgleichs dem besonderen Bedarf innerhalb dieser Gruppen keineswegs gerecht wird [5]), muß der Lastenausgleich zusätzlich diese Aufgabe erfüllen.

Das Problem umfaßt also die Einnahmen- und Aufgabenverteilung in horizontaler Richtung [6]).

Der interkommunale Lastenausgleich stellt damit eine zusätzliche Institution zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung durch finanzschwache Gemeinden dar, die im Gegensatz zur vertikalen Richtung des allgemeinen Lastenausgleichs einen Ausgleich zwischen zwei oder mehreren gleichgeordneten Gebietskörperschaften in horizontaler Richtung vornimmt.

Das Beispiel eines solchen horizontal gerichteten Lastenausgleichs bildet der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohnsitz und Betriebsgemeinden. Entsprechend dem Grundgedanken eines allgemeinen Lastenausgleichs, der gegründet ist auf die Durchführung des sozialen Gedankens in der öffentlichen Gemeinschaft, d. h. der Pflicht des Stärkeren und Reicheren, für den Ärmeren und Schwächeren einzutreten, soll ein Ausgleich der verschiedenartig gelagerten finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Gemeindetypen durch Zuführung zusätzlicher Finanzmittel erfolgen. Die Anwendung dieses Grundsatzes auf das Gebiet der Gewerbebesteuerung bedeutet:

Durch Beteiligung bestimmter Gemeindearten (Wohngemeinden) am Gewerbesteueraufkommen von Betriebsgemeinden sollen die durch das Vorhandensein von Betrieben in Betriebsgemeinden entstehenden und zu den Wohngemeinden verlagerten Lasten auf die beteiligten Selbstverwaltungskörper nach einem bestimmten Schlüssel umgelegt werden, da die Betriebsgemeinde als solche von vornherein als die leistungsfähigere Gebietskörperschaft angesehen wird.

Somit stellt der Gewerbesteuerlastenausgleich zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden einen Teilabschnitt des allgemeinen interkommunalen Lastenausgleichs dar.

---

[5]) Vgl. Gutachten des Reichssparkommissars über Württemberg, S. 16.

[6]) Horizontal im Gegensatz zu der nach der Regelung des Finanzausgleichs vorzunehmenden Verteilung der öffentlichen Einnahmen und Aufgaben auf die Gruppen Reich, Länder und Gemeinden (GV.) betrachtet am vertikalen Verwaltungsaufbau des Reiches. Vgl. dazu Surén in Schriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik Nr. 37, S. 104, Mulert im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Erg.-Band H—Z, S. 1537.

B. Die Begründung und Rechtfertigung eines Gewerbesteuerausgleichs.

1. Allgemeine Gemeindestruktur.

Um in die Problematik des Gewerbesteuerlastenausgleichs einzudringen, ist es erforderlich, die Faktoren zu betrachten, welche die Anwendung eines allgemeinen interkommunalen Lastenausgleichs begründen, d. h., es muß die verschiedenartige Finanz- und Wirtschaftsstruktur bestimmter Gemeindetypen und die sich daraus ergebende unterschiedliche Aufgabenverteilung untersucht werden. Aus den gewonnenen Erkenntnissen ergibt sich dann die Ableitung und Rechtfertigung eines Gewerbesteuerlastenausgleichs.

Die Unterschiede in der Struktur, in der verschiedenartigen Aufgabenerfüllung und der damit im Zusammenhang stehenden unterschiedlichen Höhe des gemeindlichen Zuschußbedarfs einzelner Gemeindearten sind vorwiegend auf die geographische Lage, Bodenbeschaffenheit, Siedlungsgröße und Siedlungsweise, Bevölkerungszahl und -schichtung und auf die Wirtschaftsgestaltung des betreffenden Raumes zurückzuführen. Dazu kommen noch eine Reihe anderer, sekundärer Faktoren, die ihre Auswirkungen auf die einzelnen Verwaltungszweige (Fürsorgewesen, Polizei-, Schulwesen usw.) erkennen lassen [1]). Aus dem Zusammenwirken aller dieser Momente ergibt sich eine unterschiedliche Schichtung des zu erfüllenden Aufgabenkreises und damit eine unterschiedliche Finanzgebarung, die ohne Rücksicht auf die örtliche Steuerkraft die Mittel zur Durchführung der Aufgaben beschaffen muß.

Gemeinden mit vorwiegend landwirtschaftlichem Charakter und Gemeinden mit überwiegend industriell-gewerblicher Bevölkerung zeigen einen anderen Aufbau als Gemeinden mit landwirtschaftlich-gewerblich durchsetzter Bevölkerung. Typische Industriegemeinden haben eine breite Schicht von kleinen und mittleren Einkommensbeziehern, während typische Landgemeinden im allgemeinen das Bild von gleich gelagerten Einkommensgruppen

[1]) Vgl. dazu auch „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen", 1935, Nr. 13.

aufweisen. Derartige typische Industriegemeinden sind beispielsweise im rheinisch-westfälischen Industriegebiet zu finden, in denen hohe Prozentsätze der Einwohnerschaft ihren Lebensunterhalt aus der Industrie beziehen, wie etwa Gelsenkirchen mit 60,7 v. H., Remscheid mit 59,4 v. H., oder Bochum und Duisburg mit etwa 57 v. H. industrieller Bevölkerung [2]).

Jede dieser Gemeindegruppen bedingt die Durchführung eines irgendwie anders gearteten Aufgabenkreises, zeigt eine geänderte Steuerstruktur und damit ein verändertes Gesamtbild der örtlichen Gemeinschaft. Diese Tatsache findet auch in Zeiten absteigender Konjunktur ihren Ausdruck. So ist beispielsweise die Krisenfälligkeit der Stadt Köln infolge der günstigen sozialen Mischung, die sich auf einen breit gelagerten Mittelstand stützt, bei weitem nicht so stark wie die solcher Gemeinden mit einseitiger Industriestruktur. So hatten z. B. die Städte des rheinisch-westfälischen Industriebezirkes in der Krise vor 1933 die höchsten Erwerbslosenziffern: Duisburg-Hamborn 35,4 v. H. aller Erwerbspersonen, Gelsenkirchen 35,2 v. H., Dortmund etwa 35 v. H., während Städte wie Stuttgart oder Würzburg nur etwa 14 v. H. aufwiesen [3]).

Ähnlich gelagerte strukturelle Unterschiede ergeben sich bei typischen Wohn- [4]) und Betriebsgemeinden, die beide ein unter Umständen völlig verschiedenes Finanzbild aufweisen können.

Reine Arbeiterwohngemeinden mit einer ärmeren, meist kinderreichen Bevölkerung haben hohe Lasten für Schule und Sozialeinrichtungen zu tragen, denen keine entsprechende Steuerkraft gegenübersteht. In Betriebsgemeinden mit hoher Steuerkraft treten

---

[2]) Vgl. Morgenroth im Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1935, I, S. 178.

[3]) Morgenroth, a. a. O., S. 178.

[4]) Neundörfer versteht in seinem Buch: „Ausbau der Arbeiterwohngemeinden" unter Arbeiterwohngemeinde Orte im weiteren Umkreis der Industriezentren oder auch innerhalb von Bezirken mit zentraler Industriesiedlung, die ganz oder zu einem wesentlichen Teil von Arbeitern bewohnt werden, aber noch ländlichen Charakter haben und nicht die heute meist eingemeindeten Vororte, die lediglich vom Zentrum entfernt liegende Wohnviertel sind (S. 23). Diese Begriffsbestimmung sieht m. E. den Begriff der Arbeiterwohngemeinde falsch, zumal der ländliche Charakter einer Gemeinde immer mehr zurückgehen muß, je mehr die Einwohner aus der Industrie ihren Lebensunterhalt beziehen, sodaß typische Arbeiterwohngemeinden kaum ländlichen Charakter aufweisen können. Im allgemeinen können unter reinen Arbeiterwohngemeinden Gemeinden verstanden werden, in denen mehr als die Hälfte der Einwohner einer auswärtigen Beschäftigung nachgehen. In der vorliegenden Arbeit sind Wohngemeinden alle die Gemeinden, welche die Voraussetzungen für die Anwendung der Bestimmungen des Gewerbesteuerlastenausgleichs erfüllen.

diese Ausgabeposten im Verhältnis zu den Aufwendungen für Versorgungsanlagen, Schaffung von günstigen Verkehrsbedingungen, vermehrte Anlagen von Grünflächen und Bereitstellung von kulturellen Einrichtungen und dgl., die den erhöhten Anforderungen der steueraufbringenden Wirtschaft an die betreffende Gemeinde genügen müssen und deren möglichst weitgehende Erfüllung letzthin zur Förderung und Erhaltung der Steuerkraft der einheimischen Wirtschaft im Interesse der Betriebsgemeinde selbst liegt, zurück. Andererseits kann sich wiederum das Bild einer stark belasteten Betriebsgemeinde mit relativ geringer Steuerkraft (z. B. Dortmund) ergeben, der eine finanziell wesentlich günstiger gestellte Wohngemeinde gegenübersteht (Rentnerstadt, Villenvorort usw.).

Dieses verschiedenartige Strukturbild im Gemeindeorganismus und die damit im Zusammenhang stehende unterschiedliche Finanzkraft zwingt zur Anwendung von überörtlichen Maßnahmen auf finanzwirtschaftlichem Gebiete, die in jedem Falle die Durchführung des den Gemeinden obliegenden Aufgabenkreises sicherstellen sollen.

2. Der Einfluß der volkswirtschaftlichen Entwicklung auf den Gemeindeorganismus.

Der seit den siebziger Jahren rasch einsetzende Strukturwandel der deutschen Volkswirtschaft hat die Beziehungen zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden zu einem Problem von erheblicher finanzpolitischer Bedeutung werden lassen.

Aus arbeitsmarkt- und absatzpolitischen Gesichtspunkten sind die Städte und größeren Gemeinden zu bevorzugten Standorten von Produktion und Verteilung geworden. Diese Konzentration von Industrie und Handel in ganz bestimmten Orten, die durch den Aufschwung und Intensivierung der Verkehrsbeziehungen hervorgerufene Überbrückung der Entfernungen, die Rationalisierung der Wirtschaft usw. hat eine völlige Änderung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Gemeinden mit sich gebracht und schließlich dazu geführt, daß sich die größtenteils vorher bestandene Einheit von Betriebsstätte und Wohnsitz gelöst hat. Diese Entwicklung wurde weiterhin dadurch begünstigt, daß die durch den ungeheueren Arbeiterbedarf der Industrie hervorgerufene Bevölkerungsballung in bestimmten Industriezentren und die damit verbundene

Wohnungsnotsteigerung und Wohnpreisverteuerung viele Volksgenossen, besonders der unbemittelten Kreise, zwang, sich durch Ansiedlung in ländlichen bzw. halbländlichen Orten, also außerhalb ihres Arbeitsgebietes seßhaft zu machen [5]). Dazu kommt, daß die aufstrebende Industrie den Bedarf an Arbeitskräften aus der näheren Umgebung des Produktionsstandortes nicht decken konnte, sondern auf weiter entfernt liegende Ortschaften zurückgreifen mußte [6]).

Das Ergebnis dieser „Streuung" von Betriebsstätte und Wohnort ist, daß heute große Teile der Arbeiter- und Angestelltenschaft außerhalb ihres Tätigkeitsbereiches wohnen.

3. Die Pendelwanderungen zwischen Wohnort und Betriebsstätte.

Als Folge der weitgehenden Dezentralisationstendenzen innerhalb der deutschen Volkswirtschaft ist die Zahl der Arbeiterwohngemeinden sehr beträchtlich. Daraus ergibt sich, daß ein außerordentlich starker Pendelverkehr zwischen Wohnort und Betriebsstätte vorhanden ist.

Die Gesamtzahl der „Pendelarbeiter", die täglich oder auch wöchentlich einen größeren Weg vom Wohnort zur Arbeitsstätte zurückzulegen haben, ist bisher statistisch nicht erfaßt, da die Ermittlung wegen der Verschiedenartigkeit in der Wahl der Verkehrsmittel (Rad, Straßenbahn, Autobus, Eisenbahn, Arbeitertransportunternehmen u. dergl.) auf Schwierigkeiten stößt [7]). Bekannt sind lediglich örtlich begrenzte Zahlen, die auf Grund von Einzeluntersuchungen für bestimmte Wirtschaftsräume [8]) erarbei-

---

[5]) Vgl. Reuscher: Das Vorortproblem, Verwaltungs-Archiv, 1930, S. 143.

[6]) Vgl. dazu auch Nordbeck: Probleme der Um- und Aussiedlung aus der Großstadt, Reich und Länder, 1936, S. 2471.

[7]) Über die Theorie der Pendelwanderung vgl. Herta Schmidt: Die Arbeiterpendelwanderungen im Regierungsbezirk Merseburg, Halberstadt 1929.

[8]) Vgl. etwa: Das Wirtschaftsleben der Städte, Landkreise und Landgemeinden. Herausgeg. vom Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft, 1. Band, Berlin 1930, S. 35 ff., und die dort angegebene nicht sehr umfangreiche Literatur, die ausschließlich älteren Datums ist; H. Wolff: Die binnenwirtschaftliche Verflechtung von Halle und Umgebung, Beitr. z. Stat. der Stadt Halle, H. 36, 1928. Markenroth: Die Reichweite Halles als Beschäftigungs- und Wohngemeinde, Halberstadt 1928. Quellen des Münchener Wirtschaftslebens, Einzelschr. d. Stat. Amtes d. Stadt München, 1930, S. 43 ff. Die Pendelwanderungen im mitteldeutschen Industriegebiet, Viertelj.-H. z. Stat. d. Dt.

tet sind, aber teilweise bereits lange Jahre zurückliegen und damit infolge der veränderten Wirtschafts- und Siedlungsgestaltung seit 1933 kein zutreffendes Bild geben.

Zur Charakteristik des Umfanges des Pendelverkehrs seien wenige Daten angeführt.

Nach den Ermittlungen des Statistischen Amtes der Stadt Köln waren von den im Jahre 1925 rund 133 000 Erwerbstätigen der näheren Umgebung Kölns über 14 000 (10,5 v. H.) regelmäßig in Köln beschäftigt. Von den sich zwischen Köln und dem Braunkohlengebiet im Westen hinziehenden Dörfern entsandte das Gebiet von Loevenich etwa 35 v. H. und das Gebiet von Efferen 25 v. H. seiner Erwerbstätigen in das Stadtgebiet Köln [9]).

Nach einer im Jahre 1922 veranstalteten Umfrage, kamen täglich mehr als 20 000 Arbeitnehmer nach München [10]). Im Jahre 1923 betrug die Pendelwanderung in Oberbayern [11]):

Wochenwanderer	339 146	(bis über 150 km)
Tageswanderer	1 500 630	(bis 90 km)

(ermittelt auf Grund der bei der Reichsbahn gelösten Zeitkarten).

14 301 in Halle beschäftigte Arbeiter, die z. T. 404 km und mehr vom Wohnort zur Betriebsstätte zurückzulegen haben, verteilen sich auf rund 40 Wohngemeinden [12]). Trotz des Mangels der Stadt Breslau an wirklichen Vororten und des rein ländlichen Charakters der umliegenden Gemeinden wurden 1925 rund 9 200 nach Breslau und rund 9 100 von Breslau zur Arbeitsstätte wandernde Arbeiter auf Grund der von der Reichsbahn vorgenommenen Zählung ermittelt. Nach Frankfurt a./M. kamen 1933 täglich etwa 60 000 außerhalb des Stadtgebietes wohnende Arbeitnehmer [13]). In Mannheim sind etwa 14 700 und in Cottbus

---

Reichs, I, 1931, S. 132 ff.; Die Pendelwanderung in Württemberg, Württemberg. Jahrb. f. Stat. und Landeskunde, 1929, Stuttgart 1930.

Eine Erfassung der Zahl der Pendelarbeiter für das gesamte Reichsgebiet nach neueren Daten ist als wichtige Zahlengröße für die Raum- und Siedlungsplanung anzustreben. Jedoch dürfte die Aufbereitung des umfangreichen Materials erhebliche Kosten verursachen, zumal es in der Regel so sein wird, daß die Gemeinden in der gemischten Form — als Wohn- und Betriebsgemeinde — auftreten, wodurch der Umfang des aufzubereitenden Materials eine außerordentlich starke Ausweitung erfährt.

[9]) Bruno Kuske: Die Großstadt Köln als wirtschaftlicher und sozialer Körper, Köln 1928, S. 16, 17.

[10]) Quellen des Münchener Wirtschaftslebens, S. 135.

[11]) Ebenda, S. 49.

[12]) Vgl. Markenroth, a. a. O., Anhang 2 ff.

[13]) Neundörfer, a. a. O., S. 24.

5 000 auswärts wohnende Arbeitnehmer beschäftigt [14]). Stuttgart hat 1937 33 000 Pendelarbeiter gezählt [15]).

4. Die Ausgleichsfunktion des Gewerbesteuerlastenausgleichs.

Die Tatsache des Auseinanderfallens von Wohnort- und Betriebsstätte kann, wie aufgezeigt, bei Wohngemeinden, insbesondere bei reinen Wohnsitzgemeinden die Struktur, die Aufgaben- und Haushaltsgestaltung dieser Selbstverwaltungkörperschaften bestimmend beeinflussen. Aus diesen vielfältigen Beziehungen zwischen beiden Gemeindegruppen, die von der wirtschaftlichen bis zur politischen Verschmelzung führen können, ergibt sich die Fragestellung: 1. Ob Vorteile und Lasten von den beteiligten Gemeinden gleichmäßig zu tragen sind, 2. ob die Gemeinde, die aus ihrer Eigenschaft als Betriebsgemeinde die steuerlichen Vorteile zieht, die andere als Ausgleich der durch das Wohnen entstehenden Lasten zu beteiligen hat, oder 3. ob schließlich als Folge der sich aus der strukturellen Verschiedenheit fast jeder Gemeinde ergebenden Schwierigkeit, geeignete Maßstäbe für einen Lastenausgleich zu finden, von einer finanziellen Beteiligung der Wohngemeinde überhaupt abgesehen werden soll [16]).

Die zwischenörtliche Differenzierung der Aufgabengebiete, die Überschneidung der einzelnen Wirtschafts- und Verwaltungseinheiten und das Zusammenfallen beider Voraussetzungen (Wohn- und Betriebsgemeinde) schließen eine vollkommen befriedigende Lösung der sich aus dieser Tatsache heraus ergebenden finanzpolitischen Probleme durch eine bloße schematische Regelung aus. Es müssen daher vom Staate gewisse Rechtsnormen aufgestellt werden, die unter Anwendung des Grundgedankens eines interkommunalen Lastenausgleichs die finanzpolitischen Verflechtungen zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden auszugleichen suchen.

Aus dem Äquivalenzprinzip leitet sich u. a. die Berechtigung der Erhebung einer Gewerbesteuer her, da die Gewerbesteuer als Objektsteuer die besonderen Aufwendungen ausgleichen soll, die

---

[14]) Haushaltspläne für das Rechnungsjahr 1937.
[15]) Verwaltungsbericht der Stadt Stuttgart für 1937, S. 23.
[16]) Vgl. dazu auch Elsas: Betriebs- und Wohnsitzgemeinden als Steuer- und Finanzproblem, in „Kommune und Wirtschaft", Sonder-Ausgabe der Kölnischen Zeitung, 1929.

einer Gemeinde durch das Vorhandensein von gewerblichen Unternehmen in dem Gemeindebezirke erwachsen [17]).

Den Wohngemeinden entstehen im wesentlichen durch das Wohnen der in den Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeitsnehmer Belastungen wie Schullasten, Polizei-, Fürsorge- und Straßenbaulasten, Ausgabebedürfnisse für kulturelle Zwecke u. dergl. Das Gewerbesteuerrecht geht von dem Grundsatz aus, daß die Arbeitnehmer in der Regel in der Nähe der Betriebsstätte wohnen; daher ist der Sitzgemeinde der Besteuerungsanspruch gewährt. Die Hebeberechtigung bleibt auch dann bestehen, wenn die in den Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer außerhalb des Gemeindegebietes wohnen, d. h. eine Gemeinde genießt in jedem Falle steuerliche Vorteile, wenn in ihrem Gemeindegebiet gewerbliche Betriebe arbeiten. Durch das Auseinanderfallen von Wohnsitz- und Betriebsstätte hat die Wohngemeinde, da das bloße Wohnen von Arbeitnehmern in einer Gemeinde keine Hebeberechtigung begründet, anstatt der Vorteile im wesentlichen nur die Lasten zu tragen, die in der Betriebsgemeinde entstehen und an sich von dieser zu tragen wären [18]).

Zum Ausgleich dieser Belastungsverschiebung, die offenbare Unbilligkeiten nach sich zieht, ist durch die Institution eines Lastenausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden der oben bezeichnete zweite Weg gewählt worden. Dem Gewerbesteuerausgleich fällt somit folgende Aufgabe zu: Zwischen zwei Gemeindearten soll durch Beteiligung der Wohngemeinde am Gewerbesteueraufkommen der Betriebsgemeinde als Ersatz für den fehlenden Steueranspruch ein Lastenausgleich zur Durchführung gebracht werden, da durch das Wohnen der Arbeitnehmer der Wohngemeinde erhebliche mit der Steuerkraft derselben in keinem angemessenen Verhältnis stehende Lasten erwachsen, während der Betriebsgemeinde durch das Vorhandensein von Betrieben und die Nutzbarmachung der Arbeitskräfte für diese entstehende steuerliche Vorteile unterstellt werden.

Die innere Berechtigung eines derartigen Lastenausgleichs ist auch insofern gegeben, als die Wohngemeinden durch die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der auswärts beschäftigten Arbeitsnehmer es indirekt den Betriebsgemeinden ermöglichen, bestimmte Steuerquellen auszuschöpfen bzw. dazu beitragen, die Steuerkraft der Betriebsgemeinde zu stärken.

---

[17]) Popitz, a. a. O., S. 116, RFH, Band 38, S. 122.
[18]) Blümich: Kommentar zum Gewerbesteuergesetz, Berlin 1937, S. 385.

C. Die rechtliche Regelung und die Auswirkungen des Gewerbesteuerlastenausgleichs.

I. Die Rechtsetzung im Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.

1. Vorgeschichte des § 53 KAG.

Der Gedanke eines Gewerbesteuerlastenausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden wurde schon um die Mitte des vorigen Jahrhunderts erörtert, ohne zunächst einen gesetzlichen Niederschlag zu finden [1]). Bereits in dem in der Sitzungsperiode 1877/78 vorgelegten Gesetzentwurfe über die „Aufbringung der Gemeindeabgaben" hatte die Staatsregierung in beschränktem Umfange eine Verpflichtung des Staatsfiskus und der Kommunalverbände zur Leistung eines Beitrages zur Vergütung derjenigen Ausgaben vorgeschlagen, die „einer Gemeinde durch die Herstellung in dem Betrieb von Berg-, Hütten- und Salzwerken, Eisenbahnen usw. erwachsen" [2]). Die zur Untersuchung dieser Fragen eingesetzte Kommission hat diesen Gedanken eines Kostenzuschusses auch auf die nicht vom Fiskus oder einem Kommunalverbande betriebenen Werke ausgedehnt [3]).

Ein weiterer Versuch war der von der Kommission des Abgeordnetenhauses beschlossene § 7a des Entwurfs zum sogen. Kommunalsteuernotgesetz aus der Sitzungsperiode 1883/84, wonach Gemeinden, denen nach § 2 des Gesetzes ein Besteuerungsrecht nicht zustand, einen Zuschuß in Form eines angemessenen Teils der in der Betriebsgemeinde erhobenen Steuern beanspruchen konnten, wenn eine erhebliche Steigerung ihrer Gemeindeabgaben durch den in einer anderen Gemeinde stattfindenden Betrieb von Berg-, Hütten- und Salzwerken, Eisenbahnen usw. hervorgerufen wurde [4]).

[1]) Vgl. für das folgende auch von Tzschoppe, in: Preuß. Verw. Bl., Jahrg. 30, S. 17 ff.

[2]) Drucksachen des Abgeordnetenhauses von 1877/78, Nr. 72.

[3]) Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses von 1877/78, Drucks. Nr. 260.

[4]) Kommissionsbericht, Abgeordnetenhaus 1883/84, Nr. 221.

Der in dieser Sitzungsperiode beauftragte Untersuchungsausschuß stellte bezüglich der Gemeindeeinkommensteuer (nicht der Gewerbesteuer) den Antrag, daß, wenn ein Teil der in einem Berg-, Hüttenwerk usw. beschäftigten Beamten und Arbeiter seit mehr als Jahresfrist seinen Wohnsitz in einer anderen als der Betriebsgemeinde hat, ein Drittel des steuerpflichtigen Einkommens des Betriebes der Betriebsgemeinde zur Besteuerung vorbehalten bleiben sollte. Die übrigen zwei Drittel sollten auf die Wohnsitzgemeinden der Beamten und Arbeiter einschl. der Betriebsgemeinde nach dem Verhältnis der im Vorjahre an die in jeder beteiligten Gemeinde wohnenden Beamten und Arbeiter gezahlten Gehälter, Löhne, Tantiemen usw. verteilt werden [5]).

Die Bedenken, eine brauchbare gesetzliche Regelung zu schaffen, waren bei den Beratungen der Jahre 1877 bis 1884 über den Erlaß eines Kommunalabgabengesetzes so groß, daß man eine gesetzliche und praktisch durchführbare Formulierung einer Zuschußverpflichtung der Betriebsgemeinde als aussichtslos bezeichnete.

Um den von allen beteiligten Stellen anerkannten Unbilligkeiten einigermaßen Rechnung zu tragen, sollte auf dem Wege der Spezialgesetzgebung in Anlehnung an die Regelung der Wege- bzw. Schulunterhaltung ein gewisser Ausgleich herbeigeführt werden, wie dies bereits z. T. in der Verteilung der Unterhaltungslast für Gemeinde- oder Landstraßen in der Provinz Hannover nach dem Gesetz vom 28. Juli 1877 (GS. S. 18) (Bildung von Wegeverbänden) geregelt war [6]), d. h. es sollte ein Ausgleich durch Schaffung von Zweckverbänden erreicht werden.

In dem im November 1892 dem Landtag vorgelegten Entwurfe eines Kommunalabgabengesetzes war eine Ausgleichsbestimmung nicht enthalten. Der § 29 des Entwurfs sah lediglich vor, daß bezüglich der Gemeindeeinkommensteuer ein die Abgabenpflicht begründender Gewerbebetrieb nur in denjenigen Gemeinden anzunehmen sei, in denen sich der Sitz, eine Zweigniederlassung, eine Betriebs-, Werk- oder Verkaufsstätte usw. des Unternehmers befände. Neben diesen Gemeinden gab der Entwurf nur der Wohnsitz- bzw. Aufenthaltsgemeinde des Betriebs u n t e r n e h m e r s

---

[5]) Vgl. dazu auch den Bericht der Subkommission, Drucks. des Abgeordnetenhauses, Session 1892/93, Nr. 128.

[6]) Vgl. Herrfurth-Nöll: Erläuterungen zum K.A.G. von 1885. 2. Aufl., Berlin 1888, S. 188.

einen Anteil an der Besteuerung des Betriebseinkommens, während die Arbeiterwohnsitzgemeinde unberücksichtigt blieb [7]).

Die Anregung, die finanzpolitischen Fragen, die sich aus den Beziehungen zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden ergaben wieder aufzunehmen, gaben mehrere während der Landtagsberatungen des Jahres 1892 über den Entwurf zum K.A.G. vorgelegten Eingaben aus dem westfälischen Industriebezirk, die die Mißstände und Benachteiligungen aufzeigten, die dadurch entstanden, daß industrielle Arbeiter vielfach außerhalb ihres Arbeitsortes wohnen und der Wohngemeinde infolge ihrer geringen Steuerkraft ohne Gegenleistung erhebliche Lasten verursachen. So hatte z. B. das Amt Schildesche (Landkreis Bielefeld) geltend gemacht, daß von den in den sieben Gemeinden des Amtes wohnenden Arbeitern 75 v. H. in der Stadt Bielefeld und nur 25 v. H. im Amte Schildesche in industriellen Betrieben beschäftigt seien. Die Stadt Bielefeld habe durch das Vorhandensein der Betriebe die Möglichkeit, Steuerzuschläge von z. Zt. nur noch in Höhe von 165 v. H. zu erheben, während infolge der durch die in Bielefeld beschäftigten Arbeiter hervorgerufenen Schul- und Armenlasten die Steuerzuschläge auf 250 v. H. zu allen Staatssteuern erhöht werden mußten [8]).

Sämtliche zu diesem Problem eingereichten Anträge gipfelten in dem Gedanken: Wenn ein Gewerbebetrieb in einer Gemeinde, auf deren Gebiet er sich nicht erstreckt, Kosten verursacht, diese Gemeinde eine Beteiligung an der in der Betriebsgemeinde von den Gewerbebetrieben erhobenen Steuer beanspruchen kann; der Gesamtsteuersatz ist in diesen Fällen durch die Beschlußbehörden in die auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Teilbeträge zu zerlegen [9]).

Die Notwendigkeit einer Beteiligung der Wohngemeinden war allgemein anerkannt, dagegen gingen die Auffassungen über die Form der Beteiligung auseinander. Der Charakter der dahin gehenden Anträge war der eines unmittelbaren Besteuerungsrechts der Wohngemeinde gegen den Unternehmer bzw. einer Beteiligung an der in der Betriebsgemeinde erhobenen Steuer.

Diese Vorschläge wurden vom Finanzministerium aus grundsätzlichen Erwägungen heraus abgelehnt: „. . . . so verläßt man den

---

[7]) Vgl. v. Tzschoppe, Preuß. Verw. Bl., Jg. 30, S. 17 ff.

[8]) Drucks. d. Abgeordnetenhauses, Session 1890/93, Komm. Ber. Nr. 128, Anl. B, S. 149/150.

[9]) Vgl. Steuerreformkommission X, 1892/93, Antr. Nr. 113/14.

grundsätzlichen Rechtsstandpunkt des Entwurfs, wonach die Steuerpflicht nur durch Grundbesitz in der Belegenheitsgemeinde, durch Gewerbebetrieb in der Betriebsgemeinde sowie im übrigen nur in der Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde begründet wird". „Bei einem unmittelbaren Anspruch der Wohngemeinde gegenüber der Betriebsgemeinde würde der Haushalt der Betriebsgemeinde durch Ansprüche der anderen Gemeinde gestört und das Maß der Besteuerung nicht vom örtlichen Bedarf bestimmt, sondern mehr oder weniger von den Bedürfnissen fremder Gemeinden abhängig gemacht" [10]).

Ebenso erklärte der Vertreter des Innenministers, die Überweisung eines Teiles habe mit der Systematik eines Kommunalabgabengesetzes nichts zu tun, denn es handele sich dabei nicht mehr um die Aufbringung der Steuer, sondern um die Verwendung der aufgebrachten Steuer und stände damit mit den Aufgaben des K.A.G. im Widerspruch [11]).

Als die Hauptlasten der Gemeinden wurden die Schul- und Armenlasten angesehen, zu denen in erster Linie ein Zuschuß geleistet werden sollte. Auf dieser Grundlage wurde ein Antrag eingereicht, wonach einer Gemeinde, der nach § 29 K.A.G. kein Besteuerungsrecht zustand und in der die Gemeindeausgaben für das öffentliche Volksschulwesen oder die Armenpflege durch den in einer anderen Gemeinde stattfindenden Betrieb von Berg-, Hütten- oder Salzwerken, Fabriken oder Eisenbahnen vermehrt werden, das Recht eingeräumt werden sollte, den Unternehmer nach dem Verhältnis dieser Mehrbelastung in Form eines angemessenen Zuschusses zur Deckung der betreffenden Ausgaben heranzuziehen.

Die gegen diese Art der Belastung des Unternehmers erhobenen Bedenken führten eine Änderung des Antrags derart herbei, daß der Wohngemeinde direkt gegenüber der Betriebsgemeinde ein Anspruch zustehen sollte.

Von seiten der Staatsregierung wurde darauf hingewiesen, daß durch die Leistung eines Ausgleichszuschusses u. U. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Betriebsgemeinde beeinträchtigt werden könnte. Demgegenüber stellte die Subkommission fest, daß die Leistungsfähigkeit der Betriebsgemeinde nicht zur Voraussetzung des Anspruchs der Wohngemeinde zu machen sei, da die Wohngemeinde die eigentlich der Betriebsgemeinde obliegenden Lasten

---

[10]) Vgl. Ber. d. Subkommission, a. a. O., S. 10 ff.
[11]) Subkomm., a. a. O.

trage und daher in jedem Falle ein angemessenes Entgelt erhalten muß. Bei dieser Begründung ging man in Verkennung der Wirklichkeit davon aus, daß praktisch Fälle einer leistungsunfähigen Betriebsgemeinde kaum vorkommen würden [12]).
Erwogen wurde noch, ob der Anspruch der Wohngemeinde nur bei vorliegender Gefährdung ihrer Leistungsfähigkeit zugelassen werden sollte. Als maßgebliches Merkmal für die Anspruchsberechtigung wurde später nicht die Gefährdung der Leistungsfähigkeit, sondern eine nach den örtlichen Gegebenheiten zu bemessende Überbürdung der Steuerpflichtigen der Wohngemeinde angesehen. Dabei sollten die nachweisbar der Wohngemeinde durch die Betriebe erwachsenen Vorteile bei der Bemessung der Höhe des angemessenen Zuschusses berücksichtigt werden [13]).

2. Der § 53 KAG. Allgemeine Charakterisierung.

Allgemeine Charakterisierung.

Als Ergebnis der Verhandlungen brachte das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (GS. S. 152) als kommunalpolitische Neuheit einen interlokalen Lastenausgleich zwischen Wohnort und Betriebsgemeinden, indem durch den § 53 der Arbeiterwohngemeinde gegen die Betriebsgemeinde in genau aufgeführten Fällen ein Zuschußanspruch gegeben wurde [14]). Der § 53 bestimmt in seinen wichtigsten Teilen folgendes: „Wenn einer Gemeinde, welcher nach § 35 [15]) ein Besteuerungsrecht nicht zusteht, durch den in einer anderen Gemeinde stattfindenden Betrieb von Berg-, Hütten- oder Salzwerken, Fabriken oder Eisenbahnen nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege erwachsen, welche im Verhältnis zu den ohne diese Betriebe für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen und eine Überbürdung der Steuerpflichtigen herbeizuführen geeignet sind, so ist eine solche Gemeinde berechtigt, von der Betriebsgemeinde einen

[12]) Ber. d. Subkommission, a. a. O., S. 16/17.
[13]) v. Tzschoppe, a. a. O.
[14]) C. W. Rath, Stadt und Kreis, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin, Berlin 1928, S. 35 ff.; v. Tzschoppe, Die Verpflichtung der Betriebsgemeinden usw. Köln 1916.
[15]) Einkommenbesteuerungsrecht der Betriebssitzgemeinde.

angemessenen Zuschuß zu verlangen. Bei der Bemessung desselben sind neben der Höhe der Mehrausgaben auch die nachweisbar der Gemeinde erwachsenen Vorteile zu berücksichtigen".

Nach der durch das Gesetz zur „Änderung des Kommunalabgabengesetzes" vom 24. Juli 1906 (GS. S. 377) erfolgten und am 1. April 1907 in Kraft getretenen Neufassung des § 53 K.A.G. mußten zur Geltendmachung des Zuschußanspruchs der Wohngemeinde vier Voraussetzungen gegeben sein:

1. Die in der ansprucherhebenden Gemeinde wohnenden Arbeitnehmer mußten deshalb zugezogen oder in der Wohngemeinde verblieben sein, weil sie in einer anderen Gemeinde (Betriebsgemeinde) in Berg-, Hütten- oder Salzwerken, Steinbrüchen, Ziegeleien, Fabriken oder Eisenbahnen beschäftigt waren.

Hierbei war die genaue Zahlenangabe der in Betracht kommenden Personen erforderlich.

2. Der Wohngemeinde mußten nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens, der Armenpflege oder für Zwecke der Polizei erwachsen sein.

3. Diese Mehrausgaben mußten im Verhältnis zu den ohne diese Personen für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen.

4. Diese gesteigerten Lasten mußten geeignet sein, eine unbillige Mehrbelastung der Steuerpflichtigen der Wohngemeinde herbeizuführen.

Fehlte nur eine dieser Voraussetzungen, so wurde der Zuschußanspruch hinfällig [16]).

Der Sinn des § 53 K.A.G. ging dahin, als forderungsberechtigt nur solche Gemeinden anzuerkennen, die im wesentlichen nur die Lasten des in der anderen Gemeinde liegenden Betriebes zu tragen haben. Daher sollte der Wohngemeinde ein „angemessener" Zuschuß zustehen. Aus diesen Erwägungen mußte sich die fordernde Gemeinde die ihr erwachsenen Vorteile des Betriebes (Anwachsen der Steuerkraft der Arbeiter oder Gewerbetreibenden) auf ihren Anspruch anrechnen lassen. Zudem war das Forderungsrecht der Wohngemeinde auf eine gewisse nachbarliche bzw. wirtschaftliche Verbundenheit zur Betriebsgemeinde abgestellt, sodaß dieser Ausgleich nur für Gemeinden gedacht war, die verhältnismäßig nahe beieinander lagen, da man sich bei der Fassung des § 53 von dem

---

[16]) Vgl. Soergel, Jahrb. d. Rechtsprechung und Verwaltung II, S. 689.

Gedanken leiten ließ, daß naturgemäß der Arbeiter in der Gemeinde, in der er beschäftigt ist, seinen Wohnsitz hat.

3. Die Unzulänglichkeit der Regelung nach dem Kommunalabgabengesetz.

a) Der ursächliche Zusammenhang zwischen Betriebsgemeinde und dem Wohnsitz des Arbeitnehmers.

Es mußte ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Betriebe und der Betriebsgemeinde und den Mehrausgaben in der Arbeiterwohngemeinde bestehen, d. h. der Zuzug oder die Aufrechterhaltung des Wohnsitzes in der Wohngemeinde mußte durch die Betriebe in der Betriebsgemeinde hervorgerufen sein [17]).

Es kamen beispielsweise keine Arbeiter in Betracht, die auch in der Wohngemeinde Arbeit und Lebensmöglichkeiten finden konnten [18]). Nach einer Entscheidung vom 20. September 1907 kam es bei Arbeitern, die in der Landgemeinde ein Grundstück oder Haus besaßen, für die Frage des ursächlichen Zusammenhangs zwischen Betrieb und Mehrausgaben darauf an, ob dieser Grundbesitz oder die Arbeitsverdienstmöglichkeit in der Betriebsgemeinde „das hauptsächlichste Band ist, das sie mit der Wohngemeinde verknüpft“ [19]).

Die Voraussetzung für die Berücksichtigung der Personen war also, daß sie in einem der gesetzlich bezeichneten Betriebe beschäftigt waren und dieser Beschäftigung wegen zugezogen oder geblieben sind [20]).

Den Wohngemeinden stand es frei, den Nachweis zu führen, daß auch Arbeiter, die dort schon vor Eröffnung der Betriebe wohnten, selbst wenn sie zunächst anderswo Arbeit annahmen, nur des-

---

[17]) Entsch. v. 29. Oktober 1897, Preuß. Verw. Bl., Bd. 19, S. 38.

[18]) Entsch. v. 7. Juli 1903, Preuß. Verw. Bl., Bd. 25, S. 197.

[19]) Vgl. dazu auch weiterhin die Entsch. v. 6. März 1900, Preuß. Verw. Bl., Bd. 21, S. 454, v. 28. März 1905, Preuß. Verw. Bl., Bd. 26, S. 907.

[20]) Arbeiter, die in Handwerkerbetrieben beschäftigt waren, fielen bei der Geltendmachung weg. Hierbei war es gleichgültig, ob der Betrieb gewerbesteuerpflichtig war oder nicht (Entsch. v. 14. Februar 1910, Preuß. Verw. Bl., Bd. 31, S. 852). Ebenso durfte auch keine Gleichstellung der fabrikähnlichen mit den Fabrikbetrieben erfolgen, da die strenge Auslegung, „die der § 53 als Ausnahmebestimmung erfordert“, dies ausschloß. (OVG. v. 14. 2. 1910, Preuß. Verw. Bl., Bd. 31, S. 853.)

halb in der Wohngemeinde geblieben sind, weil sie in der nahe gelegenen Betriebsgemeinde Beschäftigung fanden [21]).

Dieser Nachweis war aber überhaupt nicht oder nur schwer zu führen, wenn die Arbeiter durch Grund- oder Hausbesitz mit der Wohngemeinde verbunden waren [22]). Er war auch dann nicht zu erbringen, wenn die gleiche Verdienst- oder Beschäftigungsmöglichkeit in der Wohngemeinde vorlag, weil daraus geschlossen werden konnte, daß die Arbeiter nicht nur in der Wohngemeinde wohnen, weil sie in der Betriebsgemeinde beschäftigt sind [23]).

Durch dieses Erfordernis des zweckgebundenen Wohnens sind die Wohngemeinden mit ihren Ansprüchen oft abgewiesen worden, was zweifellos im Widerspruch mit der Absicht des Gesetzgebers stand. Daher kam späterhin in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts die Auffassung zum Ausdruck, daß sich Arbeiter im allgemeinen in der Nähe der Betriebsstätte anzusiedeln suchen und daß die außerordentlich starke Bevölkerungszunahme ländlicher Gemeinden auf die Anziehungskraft benachbarter Industrien zurückzuführen ist.

Trotz dieser Erkenntnis wurde allgemein der Nachweis des Wohnzweckes verlangt. Zur Beseitigung dieser ungewöhnlichen Erschwernis hat das OVG. etwa seit Oktober 1908 in seinen Entscheidungen an die Stelle des bisher der Wohngemeinde obliegenden Nachweises eine allgemeine Vermutung des ursächlichen Zusammenhangs gesetzt [24]), wobei allerdings die Vermutung im Einzelfalle von der Betriebsgemeinde durch einen Gegenbeweis entkräftigt werden konnte [25]).

b) Der Nachweis der Mehrausgaben durch die Wohngemeinde.

Unbrauchbar war auch die Forderung der Feststellung der Mehrausgaben für die Hauptlasten der Wohngemeinden, da schon die Begriffsbestimmung „Mehrausgaben" nicht eindeutig festgelegt war. Um ein Beispiel für die fast unmögliche praktische Durchführung

---

[21]) OVG. Preuß. Verw. Bl., Bd. 23, S. 775 ff.
[22]) OVG. Preuß. Verw. Bl., Bd. 20, S. 501, Bd. 23, S. 776.
[23]) OVG. Bd. 49, S. 165, 170.
[24]) Vgl. v. Tzschoppe: Die Zuschußleistungen der Betriebsgemeinden nach der neuesten Rechtsprechung des OVG., Preuß. Verw. Bl., Jahrg. 32, S. 625 ff., Preuß. Verw. Bl., Bd. 23, S. 775/76, Bd. 24, S. 2, 467, 660, Bd. 26, S. 907.
[25]) Soergel, a. a. O., Bd. II, S. 686 ff.

dieser Bestimmung herauszustellen: Die Berechnung der Mehrausgaben für Schulzwecke führte zu einer doppelten Fragestellung: Wie hoch haben sich die Schullasten im Rechnungsjahr, für das der Zuschuß gefordert wird, gestellt? Wie hoch würden sie in dem gleichen Jahre gewesen sein, wenn die Kinder der Betriebsarbeiter nicht hätten mitbeschult werden müssen?

Zu ermitteln war also der Betrag, der erspart worden wäre, wenn die Kinder der Betriebsarbeiter nicht zu beschulen gewesen wären [26]).

Eine solche Tatfrage kann nie genau beantwortet, sondern nur durch rohe Schätzung gefunden werden, für die es einen allgemein gültigen und zuverlässigen Maßstab nicht gibt. Wie schon das OVG. feststellte [27]), reicht die bloße Verteilung der gesamten Unterhaltungskosten der Schulen auf den Kopf des einzelnen schulpflichtigen Kindes nicht aus, um den Betrag der Mehrausgaben an Kosten der Schulunterhaltung nachzuweisen, denn „mit der Zunnahme der Schulkinderzahl steigen die Ausgaben für Schulzwecke nicht im entsprechenden Verhältnisse".

Die tatsächlich erwachsenen Mehrausgaben müssen rechnerisch festgestellt werden, als Mehrausgaben für das Volksschulwesen können in der Regel nur die wegen der Beschaffung neuer Lehrkräfte und Schulklassen notwendig gewordenen anerkannt werden [28]). Mit anderen Worten: Wenn eine Anzahl Arbeiter mit etwa 30 schulpflichtigen Kindern hinzuzogen, die sich den Altersstufen entsprechend auf die einzelnen Klassen derart verteilten, daß Neueinstellungen von Lehrkräften usw. nicht notwendig wurden, oder wenn es der Gemeinde aus finanziellen Gründen unmöglich war, durch den Zuzug notwendig werdende Weiterungen vorzunehmen, so fiel der Zuschußanspruch weg, obwohl zweifellos für eine einzelne Wohngemeinde u. U. eine erhebliche Mehrbelastung entstanden war, der Nachweis hierfür rechnerisch aber nicht geführt werden konnte.

Ebenso waren die Mehrausgaben der Arbeiterwohngemeinde für die öffentliche Armenpflege rechnerisch nachzuweisen. Entscheidend war hierbei nicht, ob sie in dem Rechnungsjahr, für das der Zuschuß gefordert wurde, erstmalig hervorgetreten waren, sondern ob sie der Wohngemeinde nur durch das Vorhandensein der

---

[26]) Soergel, a. a. O., S. 687, Rhein.-Westf. Gemeindeztg. Jg. 2, S. 576.
[27]) Preuß. Verw. Bl., Bd. 18, S. 211.
[28]) OVG. v. 18. Mai 1898, Bd. 3, S. 175.

auswärtigen Betriebe erwachsen waren, sie also die Mehrausgaben ohne das Vorhandensein der Arbeiter der Betriebsgemeinde nicht gehabt hätte[29]).

Die Novelle vom 24. Juli 1906 hat den Schul- und Armenausgaben, wie es bereits in den Beratungen der Jahre 1892/93 vorgeschlagen war[30]), die Polizeiausgaben hinzugefügt. Um den persönlichen Charakter dieser Ausgaben zu betonen, wurde in der Neufassung des § 53 das Wort „Arbeiter" durch „Personen" ersetzt, indem man sich von dem Gedanken leiten ließ, der Umfang der durch die benachbarten Betriebe erwachsenen polizeilichen Kosten könnte zu groß werden, wenn man sie nicht auf die durch die Beschäftigung in Betrieben entstandenen Kosten beschränkte, während diese Einengung bei den Schul- und Armenausgaben schon in der Natur der Sache lag[31]).

Auch bei der Ermittlung der Mehrausgaben für polizeiliche Zwecke war im Einzelfall die Feststellung der durch die etwaige Einstellung von Polizeibeamten hervorgerufene Mehrbelastung schwierig bzw. unmöglich. Zur Vereinfachung der Anwendung des § 53 genügte es, wie das OVG. erst nach einer fast zehnjährigen Rechtsprechungspraxis feststellte, daß die Mehrausgaben für Volksschulwesen, Armenpflege und Polizei zusammengenommen festgestellt werden konnten, sodaß ein Einzelnachweis der Erheblichkeit von Mehrausgaben für Volksschulen usw. nicht mehr erforderlich war[32]).

Nach Feststehen des ziffernmäßigen Betrages der sämtlichen Mehrausgaben konnte die Frage der Erheblichkeit der Mehrausgaben geprüft werden, wobei nicht die absolute Höhe, sondern die relative maßgebend war, die sich aus dem Vergleich der Mehrausgaben mit den Ausgaben, die bei Nichtvorhandensein der Betriebsarbeiter noch notwendig gewesen sein würden, ergaben. Nach der ständigen Rechtsprechung des OVG., wurde die Mehrbelastung als erheblich angesehen, wenn diese Mehrausgaben mehr als 10 v. H. betragen haben[33]).

Dieser Satz von 10. v. H. war willkürlich und entsprach oft nicht den örtlichen Gegebenheiten, da für eine kleine steuer-

---

[29]) Soergel, a. a. O., III, S. 570.
[30]) Drucks. d. Abgeordnetenhauses, Komm. Ber. Session 1892/93, Nr. 218.
[31]) Abgeordnetenhaus Drucks. Sess. 1905/06 Nr. 218, S. 2, 3, 6; Stenogr. Ber. d. Abgeord. H. 1905/06, S. 4692, 93, 97.
[32]) OVG. v. 2. Dezember 1902, Preuß. Verw. Bl., Bd. 24, S. 323.
[33]) Soergel, a. a. O. III, S. 571.

schwache Landgemeinde eine Mehrbelastung von etwa 5 v. H. bereits als erheblich angesehen werden kann.

Ein besonderer Mangel war es, daß nur die Mehrausgaben für das Volksschulwesen, für öffentliche Armenpflege und polizeiliche Zwecke eine Zuschußberechtigung gaben. Hatte eine Wohngemeinde infolge des Zuzugs von Arbeitern den Ausbau des Straßennetzes vornehmen lassen, Straßenbeleuchtung, Kanalisation usw. anlegen müssen, aber keine Mehrbelastung für diese drei Aufgabengebiete zu verzeichnen, so bestand kein Anspruch auf eine angemessene Beteiligung.

c) Die „Unbilligkeit der Mehrbelastung".

Ein weiteres einschränkendes Moment war die Frage der Überbürdung der Steuerpflichtigen der Wohngemeinde infolge der durch die Lasten der Betriebsgemeinde hervorgerufenen Mehrausgaben.

Bei der Berufung von seiten der Wohngemeinde auf Überbürdung war es sehr schwierig, im Einzelfalle einen Maßstab zu finden, wann eine Überlastung der Steuerpflichtigen anzunehmen sei. Wie mit Recht festgestellt wurde, bedeutete die „bloße Steigerung der Prozentsätze der Gemeindesteuer an und für sich noch keine Mehrbelastung [34]). Zur Beurteilung der Steuerlast kam es auf die Einkommensschichtung in der Gemeinde an, vor allem darauf, ob etwa die kleinen Einkommen weit überwiegen, sodaß für die Annahme einer Überbürdung u. U. schon die Erhebung von 100 v. H. des Einkommensteuerzuschlages genügte, wenn daneben die Realsteuern bereits stark angespannt waren, wobei aber die Beantwortung der Frage einer Überbürdung von einer individuellen Prüfung abhing, ob die Steuerpflichtigen der Wohnsitzgemeinde übermäßig beansprucht waren [35]).

Bei der Feststellung der Überbelastung war eine gewisse Ausschöpfung der Steuerkraft der Wohngemeinde Voraussetzung. Wenn nämlich die Heranziehung der kleinsten Einkommen zur Einkommensteuer nicht vorgenommen war, so erfolgte bei der Bemessung der Höhe des Zuschusses eine entsprechende Kürzung desselben um denjenigen Betrag, der bei Heranziehung der freigelassenen Einkommen hätte erzielt werden können [35]). Allerdings konnte durch

---

[34]) Nöll-Freund, Komm. z. KAG., Berlin, 1919, 8. Aufl., S. 338, OVG. vom 29. Oktober 1897, Preuß. Verw. Bl. Bd. 19, S. 308.

[35]) OVG. Preuß. Verw.Bl. Bd. 24, S. 467.

den Nachweis, daß die Heranziehung der kleinsten Einkommen nur relativ geringe Beträge ergeben würde, davon abgesehen werden. In jedem Falle bedeutete aber diese Bestimmung im Rahmen des § 53 eine Erschwernis des Anspruchsverfahrens.

Da der Nachweis der Überbürdung mit großen Schwierigkeiten verknüpft war und häufig zur Abweisung sonst begründeter Zuschußanträge führte, wurde durch die Novelle von 1906 das Wort „Überbürdung" durch „unbillige Mehrbelastung" ersetzt. Damit ist bei der Feststellung der Erheblichkeit der Mehrbelastung ein objektives Merkmal hereingebracht worden [36]), da hier die Frage des Steuerdruckes auf den Einzelnen nicht mehr entscheidend war. Eine Unbilligkeit der Mehrbelastung wurde dann angenommen, „wenn sie der Wohngemeinde durch die Betriebsverhältnisse einer anderen nahegelegenen Gemeinden aufgenötigt werden, ohne daß durch entsprechende Vorteile des Betriebs ein Ausgleich herbeigeführt wird" [37]).

Hierbei konnte aber eine unbillige Mehrbelastung nicht deshalb abgelehnt werden, weil die Steuersätze in früheren Jahren noch höher gewesen waren [38]).

Es machte sich hier bereits in der Auslegung des Gesetzes das Bestreben bemerkbar, der Wohngemeinde die Anspruchssicherung eines Ausgleichszuschusses zu erleichtern.

d) Die Berücksichtigung der Steuerkraft der Wohngemeinde.

Ebenso schwierig war die praktische Handhabung der Bestimmung: „Der Wohngemeinde erwachsen Vorteile, soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdruck kommen".

Ein Maßstab für das Steigen der Steuerkraft kann bei der außerordentlich schwierigen und nicht eindeutig festzulegenden Begriffsbestimmung in einem erhöhten Steueraufkommen gefunden werden, das aber durch eine verstärkte Ausschöpfung der örtlichen Steuern hervorgerufen sein kann, ohne den Grund in den durch die Betriebsgemeinde bedingten vermehrten Lasten zu haben.

Ursprünglich sollten unter den der Gemeinden erwachsenen Vorteile nicht bloß die direkt der Gemeindekasse, sondern auch die den Gemeindeangehörigen zukommenden Vorteile berücksichtigt wer-

---

[36]) Nöll-Freund a. a. O.
[37]) Entsch. v. 20. September 1909, Bd. 56, S. 203.
[38]) OVG. v. 20. Februar 1911, Preuß. Verw.Bl. Bd. 33, S. 333.

den [39]). Später war nur noch von den der Gemeinde erwachsenen Vorteile die Rede [40]).

Als Vorteile der Arbeiterwohngemeinde kamen in Betracht: Die direkten Gemeindesteuern (z. B. Einkommensteuer), die der Wohngemeinde durch die Arbeitnehmer zuflossen, die wegen der Betriebe in ihr wohnten. Hierzu rechneten im Gegensatz zu der im Kommentar von Nöll-Freund [41]) vertretenen Auffassung nicht die Grundsteuern, die auch beim Nichtvorhandensein der Betriebsarbeiter bezahlt werden mußten, da die Grundstücke als solche ein Steuerobjekt bilden [42]).

Weiterhin rechneten dazu die indirekten Gemeindesteuern (z. B. Lustbarkeitssteuern, Hundesteuer, Biersteuer usw.), die von den Arbeitnehmern entweder selbst bezahlt wurden (Hundesteuer), oder deren Gesamtaufkommen durch die Arbeitnehmer beeinflußt wurde (z. B. die Biersteuer durch stärkeren Verzehr in Gaststätten). Weiterhin die der Wohngemeinde nach § 33 KAG. zufließende Einkommensteuer des Unternehmers, da der Wohnsitz des Unternehmers in der Arbeiterwohngemeinde „im ursächlichen Zusammenhange mit dem Betriebe steht [43])". Ferner der gemäß § 32 KAG. (Gewerbesteuerzerlegung) auf die Arbeiterwohngemeinde entfallende Steueranteil. Zu berücksichtigen war ferner die durch die Industriebetriebe der Betriebsgemeinde verursachte Steigerung der Bodenwerte oder die Rentabilität der Gewerbebetriebe der Wohngemeinde, soweit sie sich in einem erhöhten Steueraufkommen auswirkten. Die Beweislast hatte die Betriebsgemeinde [44]).

Durch diese Bestimmung über die Stärkung der Finanzkraft konnte die Mehrbelastung durch die steuerlichen Vorteile, die der Wohngemeinde durch die Betriebe der Betriebsgemeinde zukamen, u. U. ausgeglichen werden, sodaß die Wohngemeinde, die mit großem Zeit- und Kostenaufwand das Vorliegen aller Voraussetzungen festgestellt hatte, mit ihrem Anspruch ausfiel.

e) Die Bemessung des Ausgleichszuschusses.

Schwierig war weiterhin die Feststellung, wann die Angemessenheit des zu zahlenden Zuschusses gegeben ist, zumal nach einer Ent-

[39]) Nöll-Freund, a. a. O.
[40]) Abgeordn.Haus, 1892/93, Komm.Ber. Nr. 128, S. 161.
[41]) S. 388.
[42]) Soergel, a. a. O. II, S. 689, 690.
[43]) OVG. v. 20. Mai 1912, Preuß.Verw.Bl. Bd. 34, S. 358.
[44]) OVG. v. 28. März 1905, Preuß.Verw.Bl. Bd. 26, S. 907.

scheidung vom 29. Oktober 1897 [45]) eine Feststellung der erwachsenen Mehrausgaben auf Grund bloßer Schätzungen, denen jeder tatsächliche Anhalt fehlt, unzulässig war. Bei der Feststellung einer Angemessenheit, die vor allem durch die Höhe der Mehrausgaben nach Abzug der der Wohngemeinde durch die Betriebsgemeinde erwachsenen Vorteile und durch den Betrag der direkten Steuern, welche die Betriebsgemeinde von den Betrieben erhob, bestimmt wurde, war es als selbstverständlich vorausgesetzt, „daß die Entscheidung der Verwaltungsgerichtsbehörden hier unter Erwägung aller Umstände nach freiem billigem Ermessen erfolgte" [46]).

Über die Höhe des Zuschusses wurde nur gesagt, daß sie die Hälfte der Steuereinnahmen aus den Betrieben der Betriebsgemeinde nicht übersteigen dürften. Bei dem Zuschuß handelt es sich um einen Beitrag zu den gesamten Deckungsmitteln der Gemeindeausgaben, nicht etwa nur um einen Zuschuß zu den Mehrausgaben. Daher konnte zur Beseitigung der Überbürdung u. U. der volle Betrag der Mehrausgaben als Zuschuß bewilligt werden [47]).

Die Zeit, für die ein Zuschuß gefordert werden konnte, war im Gesetz nicht bestimmt. Nach der Rechtsprechung des OVG. war ein Zuschußanspruch nicht ein für allemal und bis auf weiteres zulässig, sondern mußte alljährlich für das Rechnungsjahr aufs Neue erhoben werden. Ausnahmsweise konnte der gegen Ende eines Rechnungsjahres erhobene Anspruch auch zugleich für das nächste Jahr gelten, sofern sich die Verhältnisse schon übersehen ließen.

Ein außerordentlicher Mangel war die uneinheitliche Rechtsprechung des OVG. bei der Bemessung des Zuschusses. Der von der Betriebsgemeinde zu gewährende Zuschuß mußte ein der unbilligen Mehrbelastung angemessener sein, d. h. es mußten die bei Feststellung der Unbilligkeit der Mehrbelastung in Rechnung gestellten Vorteile, soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdruck kamen, berücksichtigt werden, da sonst die Angemessenheit i. S. des § 53 KAG. nicht gegeben war. Von den Betriebsgemeinden wurden zur Erzielung einer „Angemessenheit" häufig sehr weitgehende Anrechnungen von steuerlichen Vorteilen bei der Bemessung des Zuschusses geltend gemacht. Hier hat das OVG. einerseits Kürzungsanträgen, die darauf gegründet waren, daß die Wohngemeinden durch die Heranziehung der kleineren und kleinsten Einkommen mehr an

[45]) Preuß.Verw.Bl. Bd. 19, S. 308.
[46]) Abgeordneten-Haus, Komm.Ber., S. 162 Sess. 1892—93, OVG. v. 9. Juni 1899, Preuß.Verw.Bl. Bd. 20, S. 501.
[47]) OVG. Preuß.Verw.Bl., Bd. 26, S. 907.

direkten Arbeitersteuern hätten erzielen können stattgegeben, andererseits diesen Einwand abgelehnt mit der Begründung, der Einwand laufe darauf hinaus, Kritik an der Finanzgebarung der Wohngemeinde zu üben, für die nicht der Verwaltungsrichter, sondern die Kommunalaufsichtsbehörde zuständig sei. Diese Motivierung, die ebenso auf die Nichtheranziehung kleinster Einkommen paßt, ist auch in Einzelfällen hierauf angewandt worden [48]).

f) Ergebnis und Auswirkungen des § 53 des Kommunalabgabengesetzes.

Diese ins einzelne gehende Behandlung des § 53 KAG. zeigt, daß es nach dieser Regelung außerordentlich schwer bzw. unmöglich war, einen Zuschußanspruch zu begründen oder im Verwaltungsstreitverfahren durchzusetzen. Bereits bei der zweiten Beratung zu § 53 des Gesetzentwurfs hatte der Finanzminister Miquel erklärt, daß die Staatsregierung ihn nur als einen Versuch zur Abstellung notorischer Mißstände betrachte und man die Erfahrungen aus der Anwendung und Durchführung noch nicht absehen könne [49]).

Zeugnis von der Kompliziertheit und damit Unbrauchbarkeit geben die zahllosen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts [50]), die gefällt werden mußten, obgleich die Ausführungsanweisung zu § 53 Art. 38 Nr. 5 darauf hingewiesen hatte, in allen Streitfragen unter den Beteiligten eine gütliche Einigung anzustreben und das Beschlußverfahren an die Voraussetzung geknüpft war, daß eine Einigung vergeblich versucht worden ist [51]). Ebenso hat das OVG., um allzu viele Verfahren zu vermeiden, wiederholt betont, daß Zuschußstreitigkeiten der Behandlung nach billigem Ermessen, d. h. einer gewissen Willkürlichkeit — insbesondere bei der Beweisführung — nicht entbehren können [52]).

Durch die allgemein gehaltenen Bestimmungen und die Beschränkung auf bestimmte, im Gesetz festgelegte Gewerbebetriebe wurde der Kreis der anspruchsberechtigten Wohngemeinden außerordentlich eingeengt, sodaß in der Gesamtwirkung von einem Gewerbesteuerlastenausgleich kaum gesprochen werden kann und der

---

[48]) Vgl. v. Tzschoppe, Preuß.Verw.Bl. Bd. 32, S. 630.

[49]) Stenogr. Ber. d. Sitz. d. Abgeordn.-Hauses vom 28. 4. 1893, S. 2114 ff.

[50]) Vgl. dazu die bei v. Tzschoppe, a. a. O. in den Erl. zu § 53 KAG. eingearbeitete umfangreiche Rechtsprechung des OVG.

[51]) Preuß.Verw.Bl. Bd. 30, S. 21, Ausf.-Anw. Art. 38 Nr. 4 und 5, Abs. 2 und 3.

[52]) Preuß.Verw.Bl. Bd. 32, S. 631.

Erfolg in keinem Verhältnis zu dem Aufwand an Zeit und Kosten stand.

Sehr schwerfällig aber treffend hat Jebens die komplizierte Fassung des § 53 charakterisiert [53]): „Die Anwendung des Gesetzes im Einzelfalle lehrt darum auch immer wieder und wieder, daß, wer zu ihr berufen, zu ersprießlichen Ergebnissen zu dem vom Gesetzgeber gewollten billigen Ausgleich nur und erst dann gelangen kann, nachdem er einen so engen und strengen Maßstab, wie ihn etwa der Zivilrichter, überwiegend wenigstens selbst der Verwaltungsrichter zu handhaben gewohnt ist, als unbrauchbar von sich gewiesen und sich zu einem weiteren, freieren Standpunkt aufgeschwungen hat . . . ."

Diese ungenügende Regelung ist z. T. darauf zurückzuführen, daß ein Lastenausgleich dieser Art Neuland war und man mangels praktischer Erfahrungen überhaupt keine Vorstellungen von den Auswirkungen des Gesetzes hatte.

Über die Anwendung des § 53 ist umfassenderes statistisches Material nicht vorhanden. Lediglich im Preußischen Verwaltungsblatt [54]) werden einige Ausführungen gemacht, die im Anschluß an die s. Zt. von den Wohngemeinden oft erhobene Behauptung, daß der § 53 an sich und namentlich infolge der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts überhaupt keine praktische Bedeutung habe, die Brauchbarkeit beweisen wollen.

Zugrunde gelegt ist eine Rundfrage des Oberbürgermeisters von Aachen an 18 größere rheinische Städte und zwei Landgemeinden (Altenessen und Borbeck), um nach dem Stande vom 1. Dezember 1910 festzustellen, gegen welche Gemeinden und in welcher Höhe Ansprüche in den letzten Jahren erhoben worden sind. Die Einwohnerzahl aller dieser Gemeinden stellte sich mit Einschluß Aachens 1910 auf etwa 2,8 Millionen. Gegen fünf Städte (Barmen, Elberfeld, Neuß, Remscheid und Trier) sind bis zum Stichtage bisher keine Ansprüche erhoben worden. Das Ergebnis der Umfrage für die übrigen 13 Städte und 2 Landgemeinden zeigt folgende interessante Aufstellung:

---

[53]) Preuß. Volksschul-Archiv, II, 1903, S. 3 ff.
[54]) Jahrg. 33, 1912/13, S. 634.

Jahr	Zahl d. Betriebs-Gden.	Ansprüche Zahl	Gesamtbetrag M.	davon zurückgezogen oder nicht verfolgt Zahl	Betrag
	1	2	3	4	5
1905	8	21	123 090	3	1 260
1906	8	26	171 939	3	9 300
1907	14	37	349 453	3	600
1908	15	47	428 553	5	10 300
1909	15	50	387 037	3	12 014
		181	1 460 072	17	33 474

Jahr	erledigt sind durch Vergleich Zahl	Betrag	unerledigt sind Zahl	Forderung	im Etat bereitgestellt
	6	7	8	9	10
1905	16	110 128	2	11 702	46 000
1906	21	145 639	2	17 246	46 500
1907	21	236 927	13	111 926	61 200
1908	21	241 653	21	176 600	48 400
1909	17	145 625	30	229 398	67 450
	96	879 972	68	546 872	269 550

Die Zahl der Ansprüche, die bis 1909 um mehr als das Doppelte gestiegen ist, hat sich gegen 1908 nur noch um drei erhöht, wobei gleichzeitig der Forderungsbetrag, der sich gegen 1905 etwa verdreifacht hat, geringer geworden ist (vgl. Sp. 2 und 3). Die erhebliche Steigerung seit 1907 ist aller Wahrscheinlichkeit nach eben der Abänderung des § 53 KAG. durch die Novelle von 1906 auf die Verbreitung der Rechtskenntnis bei den kleineren Gemeinden zurückzuführen.

Auffallend ist die langsame Erledigung der Ansprüche. Unerledigt waren am Stichtage 68 Forderungen mit einem Gesamtbetrage von 547 000 Mk., darunter solche noch aus dem Jahre 1905. Von 50 Ansprüchen für 1909 waren bis zum 1. Dezember 1910, also 8 Monate nach Schluß der Anmeldefrist 30 (60 v. H.) nicht erledigt und für das Jahr 1908 waren von den 47 Ansprüchen innerhalb von 20 Monaten nicht mehr als 26 (55 v. H.) zum Abschluß gebracht, wovon noch 5 Ansprüche von seiten der Wohngemeinden zurückgezogen waren. Der größte Teil der von den Wohngemeinden gestellten Forderungen hat seine Erledigung durch einen Vergleich gefunden, d. h. beide Gemeindearten konnten ihre Ansprüche bzw. Gegenbehauptungen nicht voll aufrecht erhalten.

Wenn der Verfasser die Langsamkeit der Erledigung weniger auf die „Unklarheiten des Gesetzes", als vielmehr auf die mangelhafte Bearbeitung der Unterlagen vorwiegend seitens der kleinen Wohnsitzgemeinden zurückführt, so beweist eben diese Tatsache die oben dargestellte Unbrauchbarkeit des § 53 KAG., der dem Grundgedanken nach besonders den Belangen der kleinen Wohngemeinden gerecht werden sollte. Die schwierigen, sehr einengenden Bestimmungen nahmen den kleinen Gemeinden die Möglichkeit der Anspruchsbegründung bzw. Nachweisung. Es ist auch nicht anzunehmen, daß in den Jahren 1905 bis 1910 gegen die fünf genannten großen Gemeinden keine Ansprüche von seiten der Wohngemeinde gestellt wurden, weil die Arbeitskräfte der umliegenden Gemeinden im Gemeindegebiet gebunden waren, vielmehr wird diese Tatsache im Wesen des § 53 begründet sein.

II. Die Regelung des Gewerbesteuerausgleichs auf der Grundlage des § 52 Preuß. Gewerbesteuer-Verordnung.

1. Die ursprünglich vorgesehene Fassung des § 52 GewStVo.

Die Verordnung „über die vorläufige Neuregelung der Gewerbesteuer" in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. 5. 1926 (GS. S. 149) hat im § 52 an die Stelle des individuellen Anspruchs der Wohngemeinde eine Allgemeinregelung geschaffen, wonach die Wohngemeinde an dem Aufkommen der Gewerbekapital- oder Lohnsummensteuer der Betriebsgeminde unter bestimmten Voraussetzungen beteiligt werden mußte.

„Wohnen in einer Gemeinde (Wohngemeinde) mehr als 20 Lohnsummenempfänger, welche in einer anderen Gemeinde (Betriebsgemeinde) beschäftigt sind, so hat die Betriebsgemeinde aus den ihr regelmäßig zufließenden Vorauszahlungen an Kapitalsteuer oder Lohnsummensteuer einen Anteil nach Maßgabe des Verhältnisses der betreffenden Lohnsummenempfänger in der Wohngemeinde zur Gesamtzahl der Lohnsummenempfänger in der Betriebsgemeinde zu entrichten".

Nach § 39 ff. des am 22. September 1923 dem Landtag vorgelegten Entwurfe eines Gewerbesteuergesetzes sollte eine Zerlegung der Steuergrundbeträge nach dem Ertrag des Kapitals und der

Lohnsumme erfolgen, wenn sich Betriebsstätten desselben gewerblichen Unternehmens über den Bezirk mehrerer Gemeinden erstrecken. Die Heranziehung zur Gewerbesteuer in den einzelnen Gemeinden sollte in diesen Fällen nur nach Maßgabe des auf sie entfallenden Teilbetrages erfolgen [55]). In analoger Anwendung dieser Grundsätze sah der § 41 des Entwurfs eine weitere Zerlegung zwischen Betriebs- und Wohngemeinden von amtswegen vor, wenn in einer Gemeinde mindestens 10 in einer Betriebsstätte einer anderen Gemeinde beschäftigte Arbeitnehmer wohnten. Das unmittelbare Besteuerungsrecht dieser Unternehmer sollte damit der Wohngemeinde und nicht der Betriebsgemeinde zustehen.

Dieser Zerlegungsanspruch stand der Wohngemeinde auch dann zu, wenn sie oder die Betriebsgemeinde oder beide Gemeinden die Bemessungsgrundlage nach dem Gewerbekapital gewählt haben. Erhob die Betriebsgemeinde die Gewerbekapitalsteuer, so war der auf das Gewerbekapital entfallende Steuergrundbetrag um den Teil zu kürzen, der sich aus dem Verhältnis der auf die Wohngemeinde entfallenden Lohnsumme zu der in der Betriebsgemeinde gezahlten Lohnsumme der einzelnen Betriebe ergab. Dieser Absatz 2 des § 41 gab damit der Wohngemeinde in jedem Falle das Recht auf einen Anteil am Steuergrundbetrage nach der Lohnsumme. „Wenn auch hiernach die Wohngemeinde von ihren Betrieben bereits die Steuer nach dem Ertrag und Kapital erhob und von ortsfremden Betrieben noch zusätzlich die Steuer nach der Lohnsumme erhält, wählte man diesen Weg doch, um nicht die Wohngemeinde u. U. von der Einführung der Kapitalbesteuerung abzuhalten“ [56]). Der Entwurf gab somit eine Regelung der Materie auf der Grundlage des § 53 KAG. auf, da, wie es in der Begründung heißt, diese in der Praxis zu außerordentlichen Schwierigkeiten und zahllosen Zweifelsfragen geführt hatte“.

Dem Landtage wurde Ende 1923 ein neuer Entwurf vorgelegt, der im Jahre 1926 im § 52 Gew.St.VO. Gesetz geworden ist.

2. Die Rechtsgrundlage.

Voraussetzung des Anspruchs nach § 52 Gew.St.VO. war nicht mehr eine Mehrbelastung der Wohngemeinde, sondern lediglich die Tatsache des Wohnens von 20 oder mehr Lohnsummenempfängern, die in der Betriebsgemeinde beschäftigt waren.

---

[55]) Vgl. Drucks. d. Preuß. Landtages 1921/23, Nr. 69, 76, S. 7481.
[56]) Vgl. Begründung zu § 41.

Eine Festlegung des Begriffs „Lohnsummenempfänger" war im Gesetz nicht erfolgt. In analoger Anwendung des § 8 der VO., der den Begriff der Lohnsumme (Abs. 1) auf der Grundlage des Begriffs des Arbeitsnehmers (Abs. 2) bestimmte, waren als Lohnsummenempfänger nicht sämtliche Empfänger von Arbeitslohn i. S. des Einkommensteuergesetzes zu verstehen, sondern nur die gewerblichen Arbeitnehmer i. S. des § 8 Abs. 2 der VO., also im allgemeinen alle Personen, „die in gewerbesteuerpflichtigen Betrieben gegen Lohn oder sonstige geldwerte Leistungen beschäftigt sind, ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Einkommens, mit Ausnahme der Personen, deren Bezüge . . . nicht zu den abzugsfähigen Betriebsausgaben gehören."

Verteilungsmasse war die Gesamtsumme der der Betriebsgemeinde im Rechnungsjahre zufließenden Lohnsummen- und Kapitalsteuerzahlungen. Verteilungsmaßstab das Verhältnis der Zahl der Lohnsummenempfänger ohne Rücksicht auf die Höhe der an die auswärtigen Lohnsummenempfänger tatsächlich gezahlten Löhne und Gehälter.

Waren Lohnsummenempfänger in einem Unternehmen beschäftigt, dessen einheitliche Betriebsstätte sich über mehrere Gemeinden erstreckte, so war die Zahl dieser Arbeitnehmer nach Art. 37 der Ausf.-Anw. auf die einzelnen Betriebsgemeinden so zu verteilen, wie die Lohnsummensteuer der Betriebsstätte auf die einzelnen Betriebsgemeinden nach § 39 Abs. 2 der VO. in Verbindung mit § 37 Abs. 2 bzw. die Kapitalsteuer nach § 38 in Verbindung mit § 37 Abs. 2 verteilt worden ist[57]).

3. Die praktische Handhabung des § 52 GewStVO.

Der Gewerbesteuerlastenausgleich auf der Grundlage des § 52 Gew.St.VO. war sehr problematisch und brachte keineswegs eine Lösung des Fragenkomplexes, zumal auch hier einzelne Begriffe nicht geklärt waren und die Auslegung zahlreiche Härten und Ungerechtigkeiten für die Wohngemeinden nach sich zog und die Durchführung für bestimmte Betriebsgemeinden Ergebnisse zeitigte, die mit dem Grundgedanken eines gerechten Lastenausgleichs im Widerspruch standen.

Zweifel bestanden über den Begriff des Lohnsummenempfängers. Sollten darunter alle oder nur die in subjektiv gewerbesteuer-

[57]) Vgl. dazu des näheren Hog-Arens: Die preuß. Gewerbesteuer-VO., Kommentar, Berlin, 1928.

pflichtigen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer zu verstehen sein? Nach Hog-Arens [58]) wurde eine Zuschußpflicht nur für solche Arbeitnehmer begründet, die in gewerbesteuerpflichtigen Betrieben beschäftigt waren, also beispielsweise nicht für die in Reichsbahn- und Reichspostbetrieben oder in anderen gewerbesteuerfreien Unternehmen Tätigen. Hog [59]) begründete diese Absicht des Gesetzgebers damit, daß in dem ersten Entwurf einer Gewerbesteuerverordnung der Anspruch aus § 52 der Wohngemeinde unmittelbar gegen den einzelnen steuerpflichtigen Gewerbetreibenden und nicht gegen die Betriebsgemeinde zustehen sollte, womit der Anspruch mit der Gewerbesteuerfreiheit einzelner Betriebe fortfallen mußte. Aus dieser Argumentation allein kann eine solche Auslegung des Gesetzes nicht hergeleitet werden. Angenommen, der unmittelbare Anspruch der Wohngemeinde gegen den einzelnen steuerpflichtigen Betrieb wäre im Gesetz aufgenommen worden. Das Resultat müßte zwangsläufig eine Benachteiligung einzelner Steuerpflichtiger (Gewerbebetriebe mit ortsfremden Arbeitskräften) und einer Erschwerung des gesamten Veranlagungsverfahrens sein, was gleichbedeutend wäre mit einer Verteuerung der Verwaltungskosten. Der Steuerpflichtige hätte in der gleichen Steuerart zwei Steuergläubiger, die ihn nach verschiedenen Hebesätzen besteuerten. Für die Betriebsgemeinde ergäbe sich die Notwendigkeit, u. U. für jeden einzelnen Gewerbebetrieb die Steuergrundbeträge, die bereits auf Grund der §§ 36—39 Gew.St.VO. nach Betriebsgemeinden zerlegt werden mußten, auch nach den u. U. sehr zahlreichen Wohngemeinden zu zerlegen. Die Wohngemeinde müßte wiederum sich gesondert an jeden einzelnen Betrieb der mitunter sehr weit entfernt liegenden Sitzgemeinden halten und zwecks Beitreibung von Steuerrückständen die Amtshilfe der Betriebsgemeinde in Anspruch nehmen. Aus diesen rein praktischen Erwägungen konnte eine solche Regelung nicht zur Durchführung kommen. Stichhaltiger ist die Begründung, daß in der VO. der Ausdruck „Lohnsummenempfänger" und nicht „Lohnempfänger" gebraucht ist, d. h. daß unter Lohnsummenempfänger nur die im § 8 Abs. 2 Gew.St.VO. aufgeführten, in gewerbesteuerpflichtigen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer zu verstehen sind.

Aus dieser Auslegung ergaben sich für zahlreiche Wohngemeinden gewisse Härten, da in den großen Reichs- und Staatsbetrieben

---

[58]) Hog-Arens, a. a. O., S. 204.
[59]) Jahrb. d. Landgemeinden 1929, S. 128.

regelmäßig eine große Zahl von Arbeitnehmern beschäftigt sind, deren Wohnsitz außerhalb der Betriebsgemeinde liegt. Wenn auch die Sitzgemeinde infolge der Steuerfreiheit dieser Betriebe daraus kein Gewerbesteueraufkommen erzielt, so ist es doch eine bekannte Tatsache, daß durch die Errichtung von Reichspostanstalten, oder Eisenbahnbetriebsstätten usw. Gewerbetreibende (Lebensmittelhandlungen, Gaststätten, Handwerker usw.) hinzuziehen und die Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe einen Teil ihrer wirtschaftlichen Bedürfnisse in der Betriebsgemeinde decken. Daraus erwächst der Betriebsgemeinde der Vorteil eines erhöhten Steueraufkommens, während die Wohngemeinde im wesentlichen nur die Lasten zu tragen hat.

Einen gewissen Ausgleich in diesem unbefriedigenden Zustand sucht die Institution der Verwaltungskostenzuschüsse herbeizuführen. Aus dem Gesichtspunkte heraus, das bestimmte öffentliche Betriebe nicht der Gewerbebesteuerung unterliegen, den Wohngemeinden aber erhebliche Lasten verursachen, bestimmt das Reichsgesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und Gemeinden vom 10. 8. 1925 (RGBl. I, S. 252) in der Fassung des Gesetzes vom 17. 7. 1930, daß Reichsbetriebe, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen, einschließlich der Reichspost und der Reichsmonopolverwaltungen auf Antrag den Wohngemeinden ihrer Arbeitnehmer Zuschüsse zu deren Verwaltungsaufwand zu leisten haben. Wohngemeinden i. S. dieser Vorschriften sind Gemeinden, in denen am Tage der letzten allgemeinen Personenstandsaufnahme Arbeitnehmer (Beamte, Angestellte, Arbeiter), die in den genannten Betrieben und Verwaltungen beschäftigt waren, ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt gehabt und mit ihren Haushaltungsangehörigen mehr als 5 v. H. der Zivilbevölkerung ausgemacht haben [60]).

Der Nachteil dieser Bestimmungen liegt darin, daß ein großer Teil der Wohngemeinden infolge der relativ hohen Anteilsquote der betreffenden Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Gemeindeeinwohner nicht beteiligt wird. Beispielsweise ist es der Reichshauptstadt Berlin trotz der zahlreichen Zentralverwaltungen der Reichsunternehmen, der großen Postanstalten, der Vielzahl der Bahnhöfe, Eisenbahnwerkstätten usw. nicht möglich, einen Beteiligungsanspruch durchzusetzen [61]).

[60]) Vgl. Kottenberg und Storck, Die Verwaltungskostenzuschüsse der Reichsbetriebe, Kommentar, Berlin 1931.

[61]) Über die finanzpolitische Bedeutung der Verwaltungskostenzuschüsse vgl. „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen" 1937 Nr. 8.

Betrachtet man die Durchführung des Gewerbesteuerausgleichs auf der Grundlage des § 52 vom Standpunkt der kleineren, meist ärmeren Wohngemeinden, so begann die Schwierigkeit schon damit, daß ein Anspruch erst bei mehr als 20 Lohnsummenempfängern gegeben war. Diese Tatsache wirkte als unbillige Härte, wenn die Arbeitnehmer eines solchen Ortes in verschiedenen Betriebsgemeinden beschäftigt waren und in keiner Gemeinde die Zahl von 20 erreichten. Für eine kleine Gemeinde von etwa 500 Einwohner hat der Anspruch für 8 oder 10 Arbeitnehmer die gleiche Bedeutung wie für eine Gemeinde von 10 000 Einwohner der Anspruch für 100 oder 200 Lohnsummenempfänger. Während größere Betriebsgemeinden eine Heraufsetzung der Mindestzahl wünschten, waren die in der Mehrzahl vorhandenen kleinen Gemeinden an einer möglichst kleinen Zahl interessiert. Diese Frage gewann noch größere Bedeutung in den Notstandsgebieten des Reiches, wo viele kleinere Wohngemeinden, aus denen in wirtschaftlich gesunden Zeiten zahlreiche Arbeitnehmer auswärts beschäftigt waren, durch die steigende und anhaltende Massenarbeitslosigkeit vor der Machtergreifung ihre zum Haushaltsausgleich notwendigen Zuschußansprüche wegen Nichterreichens der Mindestzahl nicht mehr geltend machen konnten.

Zur Verteilungsmasse gehörten nur die der Betriebsgemeinde gem. § 47 Gew.St.VO. regelmäßig zufließenden Zahlungen an Kapital- bzw. Lohnsummensteuer, nicht aber die Ertragsteuer. Diese Tatsache hat die Wirkung gehabt, daß die Betriebsgemeinden die Beteiligung der Wohngemeinden bewußt niedrig halten konnten, indem sie geringe Zuschläge zur Kapital- und Lohnsummensteuer erhoben, und als Ausgleich die Zuschläge zur Gewerbeertragsteuer, an der den Wohngemeinden kein Beteiligungsanspruch zustand, höher anspannten. Allerdings waren einem solchen Verfahren gewisse Grenzen gezogen. In Gemeinden mit ausschließlich arbeits- oder kapitalintensiven Betrieben mußte sich ein derartiges Vorgehen auf das Gewerbesteueraufkommen ungünstig auswirken, da eine übermäßige Anspannung der Ertragsteuersätze durch die Realsteuergesetzgebung begrenzt war und nach § 41 Abs. 2 Gew.St.VO. die Zuschläge zu den Steuergrundbeträgen nach dem Kapital oder der Lohnsumme die gleichen sein sollten wie die nach dem Ertrage. Abweichungen bis zum Doppelten waren jedoch zulässig, sodaß eine Schädigung der Wohngemeinde eintreten konnte.

Diese Tatsache der Nichtbeteiligung der Wohngemeinden am

Ertragsteueraufkommen hatte in der Praxis auch dazu geführt, daß Betriebsgemeinden mit den Gewerbesteuerpflichtigen eine Heraufsetzung der Ertragsteuer und gleichzeitig eine Herabsetzung der Lohnsummen- bzw. der Kapitalsteuer verabredet hatten. Gegen diese Maßnahmen hatten die Wohngemeinden mangels gesetzlicher Vorschriften keine Abwehrmöglichkeiten [62]).

Große Schwierigkeiten und Härten ergab die Anwendung der Bestimmungen des § 52 für die Betriebsgemeinden, die sich besonders in Krisenzeiten schädigend auswirkten.

Notleidende Betriebsgemeinden mit hohen Gewerbesteuerzuschlägen waren gezwungen, die Steuersätze immer höher zu schrauben, um durch Ausschöpfung der örtlichen Steuerkraft die Haushaltsfehlbeträge zu decken. Die Tatsache, daß für die Beteiligung der Wohngemeinden nicht die Steuergrundbeträge, sondern das tatsächliche sich auf Grund der in der Betriebsgemeinde beschlossenen Zuschläge ergebende Steueraufkommen maßgeblich war, hat die Wirkung gehabt, daß die damit immer höher werdenden Ausgleichszuschüsse der Betriebsgemeinde selbst nur noch einen Restbetrag aus der Steuererhöhung ließen. Es mußte eine Betriebsgemeinde, der es unter Ausschöpfung aller Einnahmequellen nicht gelang, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen, eine steuerstarke Wohngemeinde mit u. U. sehr niedrigen Realsteuerzuschlägen an ihrem Gewerbesteueraufkommen beteiligen. Diese Regelung konnte schließlich dahin führen, daß eine Betriebsgemeinde, die zur Vermeidung des Kassenzusammenbruchs aus dem nach § 39a des Preuß. Ausf.Ges. z. Finanzausgleichsgesetz gebildeten Fonds dotiert wurde, praktisch einen Teil des Staatszuschusses an die Wohngemeinde, die mit einem Überschußhaushalt arbeitete, abgeben mußte. Andererseits haben diese höheren Zuschüsse den Wohngemeinden die Möglichkeit gegeben, ihre eigenen Steuersätze niedrig zu halten, z. T. weit unter dem Landessatz, da sie auf den Kopf des außerhalb beschäftigten Arbeiters einen so hohen Betrag erhielten, der es ihnen gestattete, auf Kosten der Betriebsgemeinde die Steuerkraft der einheimischen Gewerbetreibenden zu schonen. Im schlesischen Grenzgebiet ist eine Wohngemeinde mit der Bürgersteuer sogar unter einem Drittel des Satzes der Betriebsgemeinde geblieben, obwohl sie bereits erheblich weniger Zuschläge zur Grundvermögenssteuer und

---

[62]) Vgl. dazu Steffens: Einige Zweifelsfragen auf dem Gebiete des kommunalen Gewerbesteuerlastenausgleichs (§ 52 GewStVO) in: Preuß. GeZtg. 1930, S. 566 ff.

weniger als die Hälfte der Gewerbesteuerzuschläge erhob als die Betriebsgemeinde [63]).

In einzelnen Betriebsgemeinden waren meist noch sehr viele Erwerbslose und Hilfsbedürftige vorhanden. Diese Gemeinden zahlten Betriebszuschüsse an Wohngemeinden, denen sie Arbeitslose abnahmen, obwohl sie selbst durch erhöhte Wohlfahrtsausgaben belastet waren. Als Folge der Beschäftigung auswärtiger Arbeitnehmer ergab sich die Erhaltung der geringen Kaufkraft der Erwerbslosen in der Betriebsgemeinde. Das Resultat war eine Schwächung der Wirtschaftsbelebung und -umsätze. Damit wurde der konjunkturbedingte Ertrag der Gewerbesteuer, das Aufkommen der Bürgersteuer und der Überweisungssteuern (infolge der Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens) gesenkt. Die schwierige wirtschaftliche Lage der Arbeitslosen führte meist zu Mietrückständen, welche die Steuerkraft des privaten Grundbesitzes der Betriebsgemeinde schwächten, was wiederum bei solchen Gemeinden zu Steuerausfällen bei der Grundvermögenssteuer führte.

Zusammengefaßt stellte sich die Lage einer Reihe von Betriebsgemeinden wie folgt dar: Die Betriebszuschüsse waren umso höher, je höher die Steuerzuschläge infolge der angespannten Finanzlage der Betriebsgemeinden waren; unter Beibehaltung eigener Erwerbsloser und Leistung erhöhter Wohlfahrtslasten und unter Tragung der übrigen Nachteile mußten sie den Wohngemeinden umsomehr zahlen, je mehr auswärtige Arbeitnehmer sie beschäftigten.

4. Zweifelsfragen und Ungenauigkeiten im Gesetz [64]).

Voraussetzung für die Erlangung des Ausgleichszuschusses war, daß in der Wohngemeinde mehr als 20 in der Betriebsgemeinde beschäftigte Lohnsummenempfänger wohnten, d. h. es mußten mindestens 21 Arbeitnehmer vorhanden sein. Nach einem nicht veröffentlichten Erlaß vom 3. 2. 1928 (IV, St. 39 IIa 1149) sollte schon dann ein Ausgleichsanspruch bestehen, wenn mindestens 20 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde arbeiten. Danach würden schon 20 Arbeitnehmer genügen. Die Ausdrucksweise in dem Erlaß war sehr ungenau, denn im Art. 35 Abs. 1 hieß es wieder: Vielmehr hat dann die Betriebsgemeinde die Wohngemeinde zu beteiligen, wenn mehr als 20 Lohnsummenempfänger in der Wohngemeinde wohnen.

---

[63]) Vgl.: Auswirkungen von Wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen auf die Haushaltsgestaltung der Gemeinden des Landkreises Waldenburg (Schl.), untersucht an 57 Gemeinden. Maschinenschrift. 1936, S. 20 ff.

[64]) Vgl. Steffens, a. a. O.

Begrifflich gesehen waren Lohnsummenempfänger i. S. des § 52 die im § 8 Abs. 2 Satz 1 Gew.St.VO. genannten Arbeitnehmer, also alle Personen, die in dem Betriebe Lohn, Gehalt oder sonstige geldwerte Leistungen erhielten, dagegen nicht nur die in lohnsummensteuerpflichtigen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer. Zu den Lohnsummenempfängern gehörten auch die im Abs. 2 Satz 2 genannten Personen (Lehrlinge, Kriegs- und Unfallverletzte mit mindestens 50 v. H. Erwerbsunfähigkeit). Im Gegensatz zu der im Kommentar von Hog-Arens [65]) vertretenen Auffassung, der letztgenannte Personenkreis gehöre nicht zu den Lohnsummenempfängern i. S. des § 52 stellte das OVG. fest [66]), daß der fragliche Personenkreis zuschußberechtigt sei mit der Begründung, Abs. 2 Satz 2 des § 8 enthalte eine Sondervorschrift, die lediglich für die Berechnung der Lohnsumme Geltung habe und den allgemein im § 8 festgelegten Arbeitnehmerbegriff nicht berühre.

Der Verteilungsmaßstab: „Verhältnis der betreffenden Lohnsummenempfänger in der Wohngemeinde zur Gesamtzahl der Lohnsummenempfänger in der Betriebsgemeinde" hat infolge der unklaren Ausdrucksweise im Gesetz zu zahlreichen Streitigkeiten geführt. Die eine Partei behauptete, Gesamtzahl der Lohnsummenempfänger in der Betriebsgemeinde bedeute Gesamtzahl der Lohnsummenempfänger, die in der Betriebsgemeinde wohnen, so daß also diejenigen Lohnsummenempfänger, die in der Betriebsgemeinde beschäftigt sind aber außerhalb wohnen, bei der Berechnung des Zuschusses nicht zu berücksichtigen seien. Die andere Partei vertrat den Standpunkt, Gesamtzahl der Lohnsummenempfänger in der Betriebsgemeinde bedeute Gesamtzahl der Lohnsummenempfänger, die in der Betriebsgemeinde beschäftigt sind, so daß also auch die auswärts wohnenden, in der Betriebsgemeinde Beschäftigten bei der Berechnung mit einzusetzen sind. Der Streit der Beteiligten ging also vorwiegend darum, die andere Gemeinde vom Beteiligungsanspruch abzudrängen oder die Höhe des Ausgleichszuschusses herabzusetzen.

Im Gesetz offensichtlich nicht vorgesehen war der Fall, daß zwei beteiligte Gemeinden gleichzeitig Wohn- als auch Betriebsgemeinden sind. Denn aus dem Wortlaut des § 52 Abs. 2 „Über die Höhe der Zahlung und die Art der Verrechnung können die Gemeinden Vereinbarungen treffen", konnte diese Tatsache nicht hergeleitet

---

[65]) S. 204.
[66]) Entsch. v. 25. 3. 1930, Kommunalpolitische Blätter 1930, S. 375.

werden, da Verrechnung nicht Aufrechnung bedeutet. Daraus ergaben sich bei der Berechnung der Höhe des Zuschusses zahlreiche Zweifel und Schwierigkeiten, die in einer Reihe von Fällen zu unberechtigten Härten geführt haben. In Ergänzung des § 52 hat Art. 35 Abs. 6 der Ausf.-Anw. (MBliV. 1927 S. 531) dann bestimmt, daß in solchen Fällen gegenseitige Ansprüche auf Beteiligung gem. § 52 nur insoweit gestellt werden sollten, als die Zahl der Lohnsummenempfänger, die in der einen Gemeinde wohnen, und in der anderen Gemeinde arbeiten, die Zahl der Lohnsummenempfänger übersteigt, die in der letzteren Gemeinde wohnen und in der anderen arbeiten. Es sollte also nur eine wechselseitige Aufrechnung der Lohnsummenempfänger vorgenommen und nur für den übrigbleibenden Teil ein Anspruch geltend gemacht werden können. Gegen diese bloße Aufrechnung der Zahlen wandte sich naturgemäß immer diejenige Wohngemeinde, in der eine geringere Anzahl von Arbeitnehmern beschäftigt und deren Kopfbetrag geringer war, als der der Betriebsgemeinde. Aus finanziellen Gesichtspunkten heraus vertrat eine große Anzahl von Gemeinden die Auffassung, daß jede der Gemeinden die zustehenden Ansprüche zunächst getrennt nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen zu ermitteln habe ohne Berücksichtigung der Tatsache einer gegenseitigen Aufrechnungsmöglichkeit“ [67]). Rechnerisch das gleiche Ergebnis erzielten beide Gemeinden, wenn die gleiche Belastung nach der Kapital bzw. Lohnsummensteuer vorhanden war. Beim Abweichen, was die Regel war, bedeutete die im Art. 35 vorgesehene Verrechnung eine Benachteiligung derjenigen Gemeinde, die geringere Gewerbekapital- oder Lohnsummensteuerzuschläge erhob, als die andere. Trotz der sich aus dieser Rechtslage ergebenden deutlich erkennbaren Mängel, die sich aus der bloßen schematischen Anwendung des Art. 35 ergaben, hat das OVG. in seiner Entscheidung vom 22. 1. 1929 [68]) die ministerielle Ausführungsanweisung für rechtswirksam erklärt und ausgeführt. „Wenn zur Vereinfachung des Verrechnungsverfahrens in solchem Falle in der ministeriellen Ausführungsanweisung zunächst eine gegenseitige Verrechnung der Ansprüche und dann anschließend erst für die Restzahl eine Geltendmachung angeordnet ist, so bezweckt diese Anordnung lediglich eine Vereinfachung des Verfahrens zwischen den beiden beteiligten Gemeinden, da es für den Ausgleichsanspruch der Wohngemeinden an sich

[67]) Vgl. dazu Storck in: Reichsstädtebund, 1931, S. 267 ff.
[68]) E. Bd. 84, S. 199.

unabhängig davon ist, ob die Betriebsgemeinde für andere Lohnsummenempfänger wiederum Wohngemeinde ist". Diese Auffassung des OVG. entsprach durchaus nicht den praktischen Gegebenheiten und stand zweifellos im Widerspruch mit dem Sinn des Gesetzgebers, durch eine bloße Vereinfachung offenbare Unbilligkeiten zu unterstützen; jede der beiden Gemeinden konnte ohne das Einverständnis der anderen diese Verrechnungsart auch bei fehlender Gleichheit der Steueranteile in beiden Gemeinden vornehmen. Durch diese allgemein gehaltenen Bestimmung waren besonders die Wohngemeinden der eng besiedelten Industriegebiete von der Beteiligung abgedrängt bzw. stark benachteiligt worden [69]). Unter Beibehaltung der Gesichtspunkte eines gerechten Lastenausgleichs konnte man diesen Grundsatz der Unabhängigkeit der gegenseitigen Ausgleichansprüche nur bei einem, auf jeden Lohnsummenempfänger entfallenden gleichen Anteil an dem Kapital- oder Lohnsummensteueraufkommen beider Gemeinden als gegeben annehmen [70]). Das OVG. konnte sich späterhin diesen Gedankengängen nicht verschließen und hat im Gegensatz zu der oben angezogenen Entscheidung in einem weiteren Urteil vom 12. 5. 1931 [71]) festgestellt, daß Art. 35 Abs. 6, der den § 52 interpretieren sollte, mit dem Geiste des § 52 im Widerspruch stehe und daher rechtsungültig sei. Gleichzeitig wurde herausgestellt, daß die Beteiligungsansprüche der wechselseitigen Wohn- und Betriebsgemeinden jede für sich einen Anspruch unabhängig voneinander begründen, so daß späterhin eine getrennte Berechnung der Ansprüche und eine Verrechnung der zu zahlenden Beträge vorzunehmen war.

5. Reformvorschläge aus der Gemeindepraxis.

Die für beide beteiligten Gemeindearten entstehenden Härten und Ungerechtigkeiten hatten schon frühzeitig die Notwendigkeit einer Reform des Verteilungsmaßstabes erkennen lassen.

Die von seiten der Gemeinden gemachten Vorschläge zielten darauf ab: Unter Zugrundelegung der berechtigten Ansprüche der beteiligten Gemeinden sollte eine Wohngemeinde keinen höheren Kopfbetrag als Ausgleichszuschuß von der Betriebsgemeinde fordern dürfen, als sie selbst nach der Höhe der von ihr erhobenen Zuschläge aufbrachte. Bei der Berechnung des Ausgleichszuschusses

[69]) Vgl. Mirow in: Preuß. Gemeindezeitung 1932, S. 165 ff.
[70]) Mirow, a. a. O.
[71]) RuPrVerw. Bl. 1932, S. 239.

sollte die Ausschöpfung der Steuerkraft der Wohngemeinde (Höhe der übrigen Realsteuern, der Bürgersteuer) zu der der Betriebsgemeinde in Beziehung gebracht werden. Aus dem Zusammenwirken beider Faktoren würde sich dann die Möglichkeit ergeben, zu verhindern, daß steuerkräftige Wohngemeinden ihre Steuerzuschläge auf Kosten der notleidenden Betriebsgemeinde absichtlich niedrig halten könnten [72]).

Für die Bemessung des Zuschusses wurden verschiedene Vorschläge gemacht. So erwogen beispielsweise Surén [73]) und Hog-Arens [74]) zur Vereinfachung des Berechnungsverfahrens und zur Begrenzung des Zuschusses, Pauschalsätze auf den Kopf des Arbeiters für einzelne Wirtschaftsgebiete von den Aufsichtsbehörden festsetzen zu lassen. Die Durchführung einer solchen Regelung wäre zu schematisch und ungenau, da es fest abgegrenzte Wirtschaftsgebiete nicht gibt und die Vielgestaltigkeit der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Gemeinden (fast jede Gemeinde unterscheidet sich irgendwie von der anderen) die Anwendung eines solchen Maßstabes auf ein größeres Gebiet ausschließt.

Bei der Beteiligung der Wohngemeinde am Aufkommen der Betriebsgemeinde war es, wie oben ausgeführt, unerheblich, ob die Wohngemeinde höhere oder niedere Zuschläge zu den beiden Hilfsgewerbesteuern erhob, als die Betriebsgemeinde. Beispielsweise erhielt die Wohngemeinde A für die in ihr wohnenden 500 Lohnsummenemfänger, wenn in der Betriebsgemeinde 5 000 Lohnsummenempfänger beschäftigt waren, ein Zehntel des tatsächlichen Aufkommens aus der Lohnsummen- bzw. Kapitalsteuer ohne Rücksicht auf die Ausschöpfung der beiden Besteuerungsgrundlagen durch die Wohngemeinde. Hier entstanden für die Betriebsgemeinde Ungerechtigkeiten, wenn diese infolge ihrer angespannten Finanzlage höhere Zuschläge erheben mußte, als die günstiger gestellte Wohngemeinde, da sie aus der zwangsweise erfolgten erhöhten Ausschöpfung höhere Zuschüsse an die Wohngemeinde leisten mußte. Im Hinblick auf die bessere Finanzlage der Wohngemeinde lag der Gedanke nahe, in diesen Fällen einen Zuschußanspruch überhaupt auszuschließen bzw. eine Beteiligung der Wohngemeinde nach Maßgabe ihrer Steuerzuschläge vorzunehmen.

---

[72]) Vgl. die Untersuchung der Haushaltsgestaltung der Gemeinden des Landkreises Waldenburg a. a. O.

[73]) Kommentar zum K.A.G., S. 270.

[74]) Kommentar S. 208.

In der Diskussion um diese Frage wurde darauf verwiesen, daß der Wohngemeinde in jedem Falle Mehraufwendungen entstehen, der Betriebsgemeinde aber die Ertragsteuer zufließt, weiterhin decken die in der Betriebsgemeinde beschäftigten Arbeitnehmer ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse z. T. in der Betriebsgemeinde und beeinflussen damit die Gewerbesteuerkraft der Wohngemeinde, wenn es sich um eine große Anzahl von Arbeitnehmern handelt. Zum andern wurde für die Wohngemeinde ein Anreiz darin gesehen, zur Erhaltung des Ausgleichsanspruchs die Zuschläge höher zu setzen, als es den örtlichen Finanzbedürfnissen entsprochen hätte. Um die Voraussetzung für die Durchführung eines einigermaßen gerechten Lastenausgleichs zu schaffen, wurde der Vorschlag gemacht, daß der Beteiligung unterliegende Steueraufkommen der Betriebsgemeinde auf den Betrag umzurechnen, der sich unter Anwendung der geringeren Zuschläge der Wohngemeinde ergab und den Zuschußbetrag nach diesem fingierten Aufkommen zu berechnen [75]). Zum Verständnis ist folgendes Beispiel angeführt: Die Betriebsgemeinde A erhebt den Zuschlag nach der Lohnsumme in Höhe von 2 000 v. H., die Wohngemeinde B von 1 000 v. H. In A sind 600 Lohnsummenempfänger beschäftigt, das Lohnsummensteueraufkommen beträgt 24 000 RM. Würde A ebenso wie B nur 1 000 v. H. Zuschlag zum Steuergrundbetrag nach der Lohnsumme erheben, so ergäbe das Aufkommen von A nur 12 000 RM. Wohnen in B 100 in A beschäftigte Lohnsummenempfänger, so würde B nur einen Zuschußanspruch in Höhe von einem Sechstel von 12 000 RM = 2 000 RM erheben können, während der Anspruch nach der Regelung des § 52 in Höhe von einem Sechstel von 24 000 RM = 4 000 RM begründete.

Hier ist also bereits in den Grundzügen der Gedanke der Steuerausnutzung, wie er in der Neuregelung des Gewerbesteuerausgleichs durch die Reichsrealsteuereform vom 1. Dezember 1936 verwirklicht worden ist, vorgeschlagen.

---

[75]) Hog, Jahrb. d. Landgemeinden, 1929, S. 133.

III. Die Auswirkungen des Gewerbesteuerlastenausgleichs nach § 52 GewStVO

1. Die verschiedenartige finanzpolitische Bedeutung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlagen.

Eine Untersuchung über die Größenverhältnisse des Leistungsverkehrs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden auf der Grundlage des § 52, der an die sogenannten Gewerbehilfssteuern (Kapital- und Lohnsummensteuern) anknüpfte, erfordert ganz allgemein ein Eingehen auf die drei Steuerbemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer, um deren finanzwirtschaftliche und steuerpolitische Bedeutung aufzuzeigen.

Stand bis zur Reichsrealsteuerreform den Gemeinden nur eine der beiden Hilfssteuern wahlweise zur Verfügung, d. h. mußten sie neben der Gewerbeertragsteuer entweder die Kapital- oder Lohnsummensteuer erheben, so ist durch das Gewerbesteuergesetz vom 1. 12. 1936 der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital zu einer Besteuerungsgrundlage zusammengefaßt, während die Lohnsumme als eine weitere Steuergrundlage herangezogen werden kann. Diese durch die Realsteuerreform vorgenommene Neugestaltung hebt die Notwendigkeit einer Untersuchung des unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Gewichts dieser drei Bemessungsfaktoren nicht auf.

Dem von der Finanztheorie aufgestellten und von der Steuergesetzgebung in weitgehendem Maße verwirklichten Grundsatz einer möglichst gerechten Verteilung der Steuerlast kommt die Einkommens- bzw. die Ertragsbesteuerung am nächsten, da der reine Ertrag als solcher den besten Schluß für die steuerliche Leistungsfähigkeit zuläßt. Die Ertragsbesteuerung ist aber von zu vielen Faktoren abhängig, so daß eine vollständige Gleichmäßigkeit der steuerlichen Belastung nicht zu erreichen ist. Aus diesen und auch von den Gemeinden her gesehenen finanzpolitischen Gesichtspunkten ist neben dem Gewerbeertrag das Gewerbekapital und die Lohnsumme als Steuerbemessungsgrundlage getreten.

Nach Bräuer [76]) ist der Faktor Kapital die ausgleichende Bemessungsgrundlage neben dem Ertrag und hat u. a. die Aufgabe, die konjunkturempfindliche Ertragsteuer und damit ein Teilaufkommen der Gesamtgewerbesteuer auf einer möglichst gleichen

[76]) Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., S. 44.

Höhe zu halten, da das Kapital im allgemeinen keinen stärkeren Schwankungen unterworfen ist.

Die Anwendung der Lohnsumme als Besteuerungsmaßstab bedeutet eine Verfeinerung des Steuersystems, das sich den Ertragsverhältnissen besser anpassen will. Es soll der Betriebsumfang der steuerpflichtigen Unternehmen erfaßt werden, wobei unterstellt wird, daß die Leistung der Arbeitnehmer dem Unternehmer einen bestimmten Mindestrohertrag (Ertragsfähigkeit) abwerfen muß.

Von diesen drei Bemessungsgrundlagen ist die Gewerbekapitalsteuer relativ konjunkturunempfindlich, vor allem dann, wenn die Neufestsetzung der als Steuergrundlage dienenden Werte nur innerhalb größerer Zeiträume erfolgt. Die Lohnsummensteuer ist nur insoweit konjunkturempfindlich, als die Belegschaftsziffer und das Lohnniveau der jeweiligen Wirtschaftslage angepaßt werden können. Bei der im Zuge der Durchführung des Vierjahresplans und den Auswirkungen der nationalsozialistischen Wirtschaftsgestaltung weitgehenden Stabilisierung der Löhne und Preise fällt dieses Moment nicht mehr entscheidend ins Gewicht.

Durch die Einbeziehung der Zinsen für die langfristigen Schulden und durch Zugrundelegung des Vorjahres für die Ertragsberechnung ist die Gewerbeertragsteuer, obgleich sie zunächst an den wirtschaftsrealgiblen Gewinn anknüpft, weniger anpassungsfähig als die Einkommensteuer [77]).

Die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens der Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern getrennt nach den Bemessungsgrundlagen.
Mill. RM.

	1929	1933	1934	1935	1936 [1])
insgesamt:	639,0	310,7	329,5	430,5	548,9
davon:					
a) nach dem Ertrage	431,4	183,6	195,2	284,2	369,1
b) nach dem Kapital	65,0	50,8	41,4	38,5	54,6
c) nach d. Lohnsumme	142,6	76,3	92,9	107,8	125,2

[1]) Kassenmäßiges Istaufkommen.
(Zahlen: Angaben der Preußischen Bau- und Finanzdirektion, Berlin und Finanzwirtschaftliche Mitteilungen 1938 Nr. 11).

Aus der Aufkommensentwicklung ist deutlich die Konjunkturempfindlichkeit der Ertragsteuer bzw. der Lohnsummensteuer zu

[77]) Vgl. dazu Beiträge zum interlokalen Steuervergleich, Viertelj.Hefte z. Statistik d. Dt. Reichs 1932, IV.

ersehen. Das Kapitalsteueraufkommen ist trotz der Krisenjahre von 1929 bis 1933 verhältnismäßig stabil geblieben [78]), während das Ertrag- bzw. das Lohnsummensteueraufkommen im gleichen Zeitraum auf die Hälfte herabgesunken und nach kurzer Anlaufzeit mit Beginn des Wirtschaftsaufschwungs ab 1933 wieder gestiegen ist. Die Entwicklung der Lohnsummensteuer dürfte sich aus der ständigen Zunahme der Beschäftigtenzahl und gewissen Lohnverbesserungen erklären. Dagegen beruht das anfängliche Zurückbleiben der Ertragsteuer z. T. auf dem hemmenden Einfluß des Verlustvortrages aus den Krisenjahren, ihr späteres Ansteigen auf dessen Beseitigung und der gesteigerten Wirtschaftlichkeit der Unternehmen [79]).

Das Zahlenbild zeigt klar die unterschiedliche finanzwirtschaftliche Bedeutung der drei Gewerbesteuerarten. Das weitaus stärkste Gewicht besitzt die Ertragsteuer als die Hauptsteuer, die 1936 etwa 67,2 v. H. und 1935 63,6 v. H. des Gesamtaufkommens der Gewerbesteuer erbracht hat. Das Lohnsummensteueraufkommen hat in den Jahren 1935 und 1936 etwa ein Viertel des Gesamtsteueraufkommens erreicht.

Die Lohnsummensteuer gelangt hauptsächlich in den größeren, also allgemein steuerstärkeren Gemeinden zur Erhebung und wird von den kleinen Gemeinden nur vereinzelt angewendet. Daraus erklärt sich in erster Linie die weitaus größere Ergiebigkeit der Lohnsummensteuer. Dieser Aufkommensunterschied bei den beiden Gewerbehilfssteuern dürfte z. T. weiterhin auf die stärkere Ausschöpfung der Lohnsummensteuer zurückzuführen sein. Der gewogene durchschnittliche Zuschlagsatz für die Kapitalsteuer hat im Rechnungsjahr 1935 990 v. H., der der Lohnsummensteuer dagegen 1714 v. H. betragen [80]).

Diese Tatsache liegt darin begründet, daß arbeitsintensive Betriebe im Verhältnis zu kapitalintensiven Unternehmen gleicher Betriebsgröße ertragsschwächer und damit steuerschwächer sind. Daher wird zum Ausgleich die Lohnsummensteuer stärker ange-

---

[78]) Die starke Verminderung des Kapitalsteueraufkommens im Jahre 1935 ist auf die Herabsetzung der Kapitalsteuergrundbeträge als Folge des § 14 des Gesetzes über die Verlängerung der Geltungsdauer und Änderung von Steuergesetzen vom 22. Dezember 1934 (GS. S. 465) zurückzuführen, wonach der Wert des Gewerbekapitals um ein Fünftel des Einheitswertes des Betriebsvermögens herabgesetzt wurde. Die Steigerung im Rechnungsjahr 1936 beruht auf der Neufestsetzung der Einheitswerte vom 1. 1. 1935, die der Wirtschaftsbelebung seit der Krisenwende entsprechen.

[79]) Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, 1938, Nr. 11 S. 98.

[80]) Taschenbuch d. Finanzstatistik in Preußen, H. 9, S. 119.

spannt als die Ertragsteuer oder Kapitalsteuer. Dazu kommt, daß Gemeinden mit vielen arbeitsintensiven Betrieben neben ihrem Charakter als Industriegemeinden in starkem Maße Arbeitergemeinden sind, die infolge der erhöhten Aufwendungen für Schulwesen, Kulturpflege, Straßenwesen, Fürsorgewesen usw. die Steuern als Ausfluß der verhältnismäßig geringen Steuerkraft dieser Gemeinden stärker ausschöpfen müssen. Aus den angeführten Gründen ist daher bis zum Reichsgewerbesteuergesetz vom 1. 12. 1936 die Gewerbehauptsteuer (Ertragsteuer) in den Lohnsummensteuergemeinden allgemein etwas stärker angespannt gewesen, als in den Gemeinden mit Ertrag- und Kapitalsteuer.

Rechnungsjahr 1935

	Ertrag St.	Lohns. St.		Ertrag St.	Kapital St.
Gelsenkirchen	720	2880	Münster	540	1440
Bochum	600	2640	Bielefeld	500	1000
Oberhausen	620	2480	Leverkusen	500	1160
Hildesheim	540	1560	Celle	450	900

(Taschenbuch usw. 9. H., S. 130 ff.).

Wie bereits ausgeführt (S. 40), müssen nach dem Reichsgewerbesteuergesetz alle Gemeinden auch die Kapitalsteuer erheben. Hatte sich, wie nachgewiesen, bisher ergeben, daß die Lohnsummensteuergemeinden auch die Ertragsteuer etwas stärker angespannt haben, als die Kapitalsteuergemeinden, so wird künftig die Anspannung der Ertragsteuer und Kapitalsteuer bei den Lohnsummensteuergemeinden erheblich zurückbleiben, da die Ausschöpfung der zwei Besteuerungsgrundlagen umfassenden Hauptsteuer in den Gemeinden stärker sein kann, in denen nicht noch die dritte Besteuerungsgrundlage herangezogen wird [81]).

2. Die gebietsmäßige Anwendung der Gewerbehilfssteuern.

Die Anwendung und Verbreitung der Gewerbekapital- bzw. lohnsummensteuer ist im wesentlichen von finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt worden. In Gemeinden mit vorwiegend kapitalintensiven Betrieben wird als zweite Bemessungsgrundlage im allgemeinen die Kapitalsteuer gewählt worden sein, wie anderer-

[81]) Vgl. dazu auch Taschenbuch d. Finanzstatistik, H. 10, Übersichten 66 und 67 auf S. 123 ff, aus denen diese Tatsache deutlich hervorgeht.

seits Gemeinden mit hauptsächlich arbeitsintensiven Unternehmen die Lohnsummensteuer erhoben haben (z. B. Berlin).

Die Gewerbekapitalsteuer hat trotz des relativ geringen finanziellen Gewichts eine weitaus stärkere Verbreitung gefunden, als die Lohnsummensteuer. Im Rj. 1935 erhoben von den rd. 30 000 preußischen Gemeinden etwa 17 700 die Gewerbesteuer nach dem Kapitel und nur 570 die Steuer nach der Lohnsummen [82]).

Die Gewerbekapitalsteuer wurde naturgemäß in erster Linie in den industriealisierten Provinzen (Rheinprovinz, Westfalen, Sachsen usw.) als Besteuerungsgrundlage gewählt, während in den übrigen Provinzen, besonders in den landwirtschaftlich durchsetzten, die Ausschöpfung und damit die fiskalische Bedeutung mehr zurücktritt.

Die Lohnsummensteuer, die, wie oben dargelegt, hauptsächlich in den großen Gemeinden zur Erhebung gelangt, wird in den Provinzen Ostpreußen und Grenzmark überhaupt nicht, in den übrigen Gebieten nur selten erhoben. Ihre fiskalische Bedeutung ist abgesehen von der „Provinz" Berlin am bedeutendsten in der Rheinprovinz und Westfalen, in denen auch die Anspannung weitaus am stärksten ist. Der gewogene durchschnittliche Zuschlagssatz, der in den beiden Gebietsteilen 2363 v. H. bzw. 1831 v. H. (Staatsdurchschnitt 1714 v. H.) betragen hat, wird von keiner anderen Provinz erreicht [83]).

3. Der Leistungsverkehr nach § 52 GewStVO.

a) Die Gesamtwirkung des § 52 Gew.St.VO.

Um welche Größenverhältnisse es sich beim Gewerbesteuerlastenausgleich handelt, zeigt folgende Zusammenstellung:

Übersicht 1.

Überweisungen von Betriebsgemeinden an Wohngemeinden nach § 52 GewSt.VO.

RM.

Rechnungsjahr	nach dem Kapital	nach der Lohnsumme	zusammen
1931	2.938.260	4.617.986	7.556.246
1933	3.135.984	3.757.535	6.893.519
1934	3.161.330	4.749.470	7.910.800
1935	4.016.791	5.687.785	9.704.576

(Angaben der Preußischen Bau- und Finanzdirektion).

[82]) Taschenbuch der Finanzstatistik, H. 9, S. 89 ff.
[83]) Taschenbuch der Finanzstatistik usw., Heft 9, S. 111 ff.

Die von den Betriebsgemeinden an Wohngemeinden gezahlten Beträge haben entsprechend dem Wirtschaftsablauf zwischen 6,9 Millionen RM und 9,7 Millionen RM geschwankt, da durch die bessere Beschäftigungslage der gewerblichen Wirtschaft die Zahl der zu beteiligenden Wohngemeinden naturgemäß zunimmt.

Aus der Gesamtsumme der Zahlungen, die 1935 rund 7 v. H. des Gesamtaufkommens an Lohnsummen- und Kapitalsteuer betragen haben, geht hervor, daß die Bedeutung des § 52 rein summenmäßig für den interkommunalen Lastenausgleich verhältnismäßig gering ist. Jedoch spielt die Zahlung eines Ausgleichszuschusses, wie unten nachgewiesen wird, für eine Reihe von kleinen Gemeinden eine für den Haushaltsausgleich bedeutungsvolle Rolle.

Durch das Abstellen des § 52 auf die Gewerbehilfssteuern konnte die Gesamtsumme der Zahlungen nur eine beschränkte Höhe erreichen. Für das Rechnungsjahr 1935 war die Grundlage der Gewerbesteuerausgleichszahlungen ein Hilfssteueraufkommen von rund 146 Mill. RM., während 284 Mill. RM. Ertragsteueraufkommen nicht berücksichtigt wurden. Für 1936 stellt sich das gleiche Zahlenbild auf rund 180 Mill. RM. gegenüber 369 Mill. RM. an Gewerbeertragssteueraufkommen. (Vgl. Übersicht auf S. 41). Es ist also etwa ein Drittel des Gesamtgewerbesteueraufkommens der Berechnung der Ausgleichszuschußzahlungen zugrunde gelegt. Diese Tatsache ist vom Gesetzgeber gewollt, damit den Betriebsgemeinden von vornherein ein bestimmtes Aufkommen zur Bestreitung ihrer durch die Betriebe verursachten Ausgaben verbleibt.

Die relativ geringe Gesamthöhe der Zuschußzahlungen beweist, daß die Arbeitnehmer im allgemeinen in der Gemeinde, in der sich die Arbeitsstätte befindet ihren Wohnsitz haben und ein Leistungsverkehr zwischen den beiden Gemeindearten nur in beschränktem Umfange vorhanden ist. In einzelnen preußischen Gebietsteilen ist der Gewerbesteuerausgleich überhaupt unbekannt. So kommt beispielsweise der § 52 in den Provinzen Ostpreußen, Grenzmark Posen-Westpreußen und in den Hohenzollerischen Landen fast überhaupt nicht zur Anwendung. Auch in Pommern spielt der Gewerbesteuerausgleich eine ganz geringe Rolle. In der Provinz Brandenburg ist ein stärkerer Leistungsverkehr zu verzeichnen, was aber vor allem auf den Ausstrahlungsbereich der Stadt Berlin zurückzuführen ist, die 1935 etwa 600 000 RM. in die umliegenden Landkreise gepumpt hat und weil Berlin für eine Reihe von umliegenden Industriegemeinden Wohnsitzgemeinde ist. Von Bedeutung ist der § 52

in den hochindustriealisierten Wirtschaftsprovinzen, eine Tatsache, die in erster Linie auf die Wirtschaftsstruktur, Bevölkerungsdichte und Siedlungsweise dieser Gebiete zurückgeht. In der Provinz Westfalen und im Rheinland, wo sich große Bevölkerungsdichte, hohe durchschnittliche Gemeindegröße und große Dichte der Stadtkreise mit vorwiegend industrieller Wirtschaftsstruktur vereinen [84]), haben die Ausgleichszahlungen an Wohngemeinden im Jahre 1934 rd. 4,1 Mill. RM. betragen, während Oberschlesien und Niederschlesien einen Leistungsverkehr von zusammen etwa 880 000 RM. und Sachsen 845 000 aufzuweisen haben.

In den beiden schlesischen Provinzen, in denen Ausgleichszuschußzahlungen von je etwa 440 000 RM. zu verzeichnen sind, hat der § 52 GewSt.VO. in seiner Gesamtwirkung somit eine geringe Bedeutung, trotzdem eine verhältnismäßig starke industriell-gewerbliche Durchsetzung dieser Provinzen zu verzeichnen ist und trotzdem ein, bedingt durch die infolge der geringen Steuerkraft dieser Gebiete notwendig hohe Auschöpfung — insbesondere der Kapitalsteuer —, beträchtliches über dem Staatsdurchschnitt liegendes Prokopf-Aufkommen erzielt wird [85]).

Eine Erklärung für diese Tatsache dürfte einmal in der Bevölkerungsstruktur dieser beiden Gebietsteile gefunden werden. Von der Wohnbevölkerung entfallen bei einem Staatsdurchschnitt von 20,3 v. H., 24,9 v. H. bzw. 25,7 v. H. auf die landwirtschaftlichen Berufsgruppen, während die entsprechenden Verhältniszahlen für Westfalen und die Rheinprovinz 12,8 v. H. bzw. 12,1 v. H. ausmachen. Der auf die industriellen und handwerklichen Berufsgruppen entfallende Bevölkerungsanteil beträgt in Niederschlesien 35,5 v. H. und Oberschlesien 37,4 v. H. (Staatsdurchschnitt 38,5 v. H.). In Westfalen und der Rheinprovinz stellt sich der entsprechende Prozentsatz auf 50,7 v. H. bzw. 46,8 v. H. [86]).

Ein verhältnismäßig hoher Anteil der Bevölkerung, der an die landwirtschaftlichen Berufe gebunden ist, fällt somit für den Gewerbesteuerlastenausgleich aus.

Ein weiterer Grund für die geringe Bedeutung des Gewerbesteuerausgleichs in den beiden schlesischen Provinzen dürfte die gewerbliche Betriebsgröße sein, was mit der weitgehenden Dezentralisierung der schlesischen Industrie (auf 1 qkm entfallen in Nieder-

---

[84]) Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, 1935, Nr. 13.
[85]) Vgl. Taschenbuch der Finanzstatistik usw. Heft 8, S. 111.
[86]) Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, 1935, Nr. 13.

schlesien 6,1 in Gesamtschlesien 5,8, in Sachsen 22,8 und im Deutschen Reich 7,6 gewerbliche Betriebe [87]) zusammenhängt. In der oberschlesischen Montan- und Hüttenindustrie gibt es nur ganz wenige große Werke, die hauptsächlich in dem Gebiet der drei Städte Beuthen, Gleiwitz und Hindenburg konzentriert sind. Weiterhin verteilt sich die niederschlesische Industrie, insbesondere die Fertigwarenindustrie über das gesamte Gebiet.

Aus dieser durchschnittlich geringen Betriebsgröße folgt, daß der Bedarf an Arbeitskräften im Allgemeinen aus der Bevölkerung der Betriebssitzgemeinde gedeckt werden kann.

Eine gewisse Rolle spielt der Gewerbesteuerausgleich in Hessen-Nassau, wo im Rechnungsjahr 1934 rund 700 000 RM. in Bewegung kamen. Dieser relativ hohe Leistungsverkehr in der Provinz Hessen-Nassau, in der die Zahl der gewerblichen Betriebe nach der Betriebszählung vom 30. Juni 1933 147 700 mit einer Beschäftigtenzahl von insgesamt etwa 567 000 (Gesamtschlesien: 211 538 Betriebe mit 883 710 Beschäftigten) betragen hat [88]), dürfte weniger auf die allgemeine Struktur dieser Provinz als auf den Einfluß einzelner kommunaler Einheiten zurückzuführen sein, die das Gesamtbild erheblich verlagern. So werden die hohen Zahlungen in dem starken Bedarf an auswärtigen Arbeitskräften der hessischen Städte Frankfurt am Main, Kassel, Hanau usw. ihre Begründung finden.

Der Leistungsverkehr in Sachsen wird maßgeblich beeinflußt durch die Betriebs- und Wohnverhältnisse im mitteldeutschen Industriegebiet, wo vor allem durch den Arbeiterbedarf der großen Städte, der Riesenbetriebe der chemischen Industrie usw. umfangreiche Pendelwanderungen ausgelöst werden. Als Beispiel sind hier die Leunawerke im Regierungsbezirk Merseburg anzuführen, die in ganz starkem Maße auf auswärtige Arbeitskräfte angewiesen sind, da die Landgemeinde Leuna nach der Bevölkerungszählung vom Juni 1933 etwa 8 500 Einwohner zählt, während die Belegschaft der Leunawerke am 1. September 1929 21 876 Mann betragen hat. Von den im Jahre 1929 gezählten 16 500 Leuna-Pendelwanderern kamen die Hälfte aus den Städten Halle, Merseburg und Weißenfels, die je 2 000 bis 4 000 Pendler entsandten. Die andere Hälfte verteilte sich auf 536 Orte [89]).

In den übrigen Provinzen nehmen die Gewerbesteuerausgleichs-

---

[87]) Mitteilungsblatt der Provinz Niederschlesien Jg. 5, H. 5, S. 45.
[88]) Vgl. Mitteilungsblatt der Provinz Niederschlesien, Jg. 5, Heft 5, a.a.O.
[89]) Vgl. Wirtschaft und Statistik 1931, S. 515.

zahlungen keinen nennenswerten Umfang an, so daß sich ein Eingehen erübrigt.

Die verhältnismäßig geringe Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen wird neben der Begrenzung der Verteilungsmaße auf die Gewerbehilfssteuern und das weitgehende Zusammenfallen von Wohnort und Betriebsstätte in der Bestimmung des § 52 zu finden sein, wonach die Mindestzahl von 20 Lohnsummenempfängern aus einer Wohngemeinde in einer bestimmten Betriebsgemeinde erreicht sein mußte. Es sind mithin alle diejenigen Wohngemeinden ausgefallen, die in den einzelnen Betriebsgemeinden die vorgeschriebene Anzahl von Lohnsummenempfängern nicht erreichten. Diese Zahl wird sehr erheblich sein, wenn man eine Untersuchung des Statistischen Reichsamt über die Pendelwanderungen im mitteldeutschen Industriegebiet, wo es infolge der Wirtschaftsstruktur (chemische Industrie, Braunkohlen- und Kupferbergbau usw.) eine große Zahl von Arbeiterwohngemeinden gibt, zugrundelegt [90]). Nach dieser Erhebung hatten nach dem Stande vom Oktober 1929 von 2 096 Wohngemeinden 1002 (= 47,8 v. H.) Pendelwanderer unter 20 (von 1—19) aufzuweisen [91]), so daß also für dieses Gebiet fast die Hälfte der Wohngemeinden nicht beteiligt worden ist. Dieser Prozentsatz wird sich noch erhöhen, wenn man die Möglichkeit heranzieht, daß sich die Pendelarbeiter der weiteren 738 Wohngemeinden mit von 20 bis 99 Pendelwanderern auf eine Anzahl von Betriebsgemeinden derart verteilen, daß in den meisten Fällen die Mindestzahl von 20 Lohnsummenempfängern in der einzelnen Betriebsgemeinde nicht erreicht worden ist.

Von Einfluß auf die Höhe der Ausgleichszahlungen ist das Bestreben, sich am Ort der Arbeitsstätte anzusiedeln, da das Vorhandensein von weiten Entfernungen, die täglich zur Arbeitsstätte zurückgelegt werden müssen, sowohl den Arbeitgeber wie Arbeitnehmer benachteiligen und beide Teile eine Abänderung (z. B. durch Bau von Werkwohnungen usw.) erstreben [92]). Ein Gewerbesteuer-

---

[90]) Der Erhebungsbereich umfaßte nahezu den ganzen Regierungsbezirk Merseburg, den südlichen Teil des Regierungsbezirks Magdeburg, den größten Teil der Kreishauptmannschaft Leipzig, fast ganz Anhalt und Teile Thüringens mit zusammen 3,34 Mill. Einwohner und etwa 1,7 Millionen Erwerbstätigen.

[91]) Wirtschaft und Statistik 1931, S. 514.

[92]) Über die Belastung, die zeitraubende Pendelwanderungen für die gesamte Lebensführung der Arbeiter darstellen, gibt der Aufsatz: „Die Entfernung vom Wohnort zur Arbeitsstätte" im Reichsarbeitsblatt, Jg. 1925, Nr. 24 Aufschluß. Von Nachteil für die Werke ist neben der allgemeinen Be-

ausgleich ist z. T. auch dadurch ausgeschaltet, daß große Betriebsgemeinden, die infolge des allgemein starken Bedarfs an auswärtigen Arbeitskräften für den Gesamtumfang der Ausgleichszahlungen von wesentlicher Bedeutung sind, umliegende Wohngemeinden, die sich in starker wirtschaftlicher Abhängigkeit befanden, eingemeindet haben [93]). Nicht zuletzt wird die Gesamthöhe der Zuschußzahlungen dadurch beeinflußt, daß die Pendelwanderung mannigfaltige Überschneidungen aufweist [94]). Die Grundrichtung der Pendelwanderung wird sich im allgemeinen vom Lande in die großen Städte und größeren Betriebsorte bewegen. Gleichzeitig strebt aber ein Teil der Arbeitnehmer aus den Städten heraus in andere Städte, vorgelagerte Industrieorte usw. So ist z. B. Halle gleichzeitig Beschäftigungsort für 7400 auswärts wohnende Arbeitnehmer und Wohnort für 6 900 auswärts beschäftigte Arbeitnehmer [95]). Stellt man nach der bereits angezogenen Untersuchung des Statistischen Reichsamts für jede Gemeinde aus Abwanderung und Zuwanderung eine Art Pendelwanderungsbilanz auf, ergibt sich, daß von 200 wichtigeren Pendlerorten über 25 v. H. gleichzeitig starke Abwanderung und Zuwanderung haben. Absolut gesehen stellt sich die Zahl der abwandernden Pendelarbeiter auf 175 946, und die der zuwandernden auf 171 209, so daß sich ein Überschuß der Abwandernden von nur 4737 ergibt [96]).

Durch diese Tatsache findet ein Ausgleich durch gegenseitige Aufrechnung der zu zahlenden Ausgleichszuschüsse statt, so daß beispielsweise eine Betriebsgemeinde, die an sich 10 000 RM. an Ausgleichszahlungen zu leisten hat, nur 3 000 RM. zahlt.

Zusammengefaßt ergeben sich eine Reihe von Faktoren, die dem Leistungsverkehr zwischen Wohn- und Betriebsgemeinde — abgesehen von den u. U. sehr weit ausholenden konjunkturellen Schwankungen — eine obere Grenze setzen.

b) Der Umfang der Ausgleichszahlungen nach den Gewerbehilfssteuern.

Aus der Übersicht 2 geht hervor, welche Summen die Wohngemeiden der einzelnen Größenklassen und Verfassungsgruppen, die

einträchtigung der Arbeitskraft hauptsächlich die durch Einzeluntersuchungen belegte gesteigerte Unfall- und Krankheitshäufigkeit bei Pendlern mit langen Wegen.

[93]) Vgl. dazu Herx: Die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile usw.

[94]) Vgl. im einzelnen: Viertelj.H. z. Stat. d. Dt. Reiches 1931 I, S. 135.

[95]) Wirtschaft und Statistik 1931, S. 515.

[96]) Viertelj.H. z. Stat. d. Dt. Reiches 1931 I, S. 132, 139.

gleichzeitig Betriebsgemeinden sind, aufgeteilt nach Kapital- und Lohnsummensteuer auf Grund des § 52 GewSt.VO. erhalten haben und welche Mittel den Wohngemeinden der einzelnen Größenklassen und Verfassungskategorien aus diesem Lastenausgleich verblieben sind [97]).

Zahlungen gem. § 52 GewStVO. in RM.

Rechnungsjahr 1934 Übersicht 2.

Größenklasse	Überweisungen *von* Betriebsgemeinden nach d. Kap.	d. Lohns.	zusam.	Ausgleichszahlungen *an* Wohngem.
	1	2	3	4
A. Stadtkreise				
I Berlin	—	43 830	43 830	545 955
II über 100 000 Einw.	57 748	519 963	577 711	2 624 470
III 50 001—100 00 Einw.	13 025	581 800	594 825	732 392
IV 20 001— 50 000 Einw.	59 445	164 281	223 726	500 584
Summe A	130 218	1 309 874	1 440 092	4 403 401
B. Kreisangehörige Gemeinden				
V 25 001—50 000 Einw.	103 117	110 262	213 379	592 329
davon a) Städte	98 045	70 628	168 673	420 908
b) Landgem.	5 072	39 634	44 706	171 421
VI 10 001—25 000 Einw.	558 609	771 007	1 329 616	1 308 157
davon a) Städte	286 175	345 762	631 937	666 582
b) Landgem.	272 434	425 245	697 679	641 575
Summe V + VI	661 726	881 269	1 542 995	1 900 486
davon a) Städte	384 220	416 390	800 610	1 080 979
b) Landgem.	277 506	464 879	742 385	812 996
VII 5 001—10 000 Einw.	652 769	498 102	1 150 871	1 009 439
davon a) Städte	86 257	89 059	175 316	173 649
b) Landgem.	566 512	409 043	975 555	835 790
VIII 2 001— 5 000 Einw.	870 019	1 051 096	1 921 115	438 781
davon a) Städte	47 354	64 232	111 586	26 191
b) Landgem.	822 665	986 864	1 809 529	412 590
IX bis 2 000 Einwohner	846 598	1 009 129	1 855 727	218 271
davon a) Städte	4 274	10 058	14 332	2 756
b) Landgem.	842 324	999 071	1 841 395	215 515
Summe B	3 031 112	3 439 596	6 470 708	3 566 977
Preußen	3 161 330	4 749 470	7 910 800	7 970 378

[97]) Das umfangreiche in der Tabelle und auch im nachfolgenden Text verwendete Zahlenmaterial wurde mir freundlicherweise von der von Herrn Reg.-Dir. Neefe geleiteten Abt. IV der Preuß. Bau- u. Finanzdirektion, Berlin, zur Verfügung gestellt.

Der gesamte Leistungsverkehr von seiten der Betriebsgemeinden und ihrem Charakter als Wohngemeinden entsprechend hat 1934 etwa 8 Mill. RM. betragen, d. h. rund 6 v. H. des gesamten Aufkommens an Kapital- und Lohnsummensteuer des Rechnungsjahres 1934 sind als Ausgleichszuschußzahlungen in Bewegung gesetzt worden.

Die Leistungen nach der Kapital- und Lohnsummensteuer.

Entsprechend der größeren Bedeutung der Lohnsummensteuer, deren Aufkommen 1934 das Doppelte des Aufkommens an Gewerbekapitalsteuer erreicht hat, liegen die Überweisungen nach der Lohnsumme um etwa 1,5 Mill. höher als die nach dem Kapital. Innerhalb der einzelnen Größenklassen ergeben sich jedoch beträchtliche Unterschiede. So spielen beispielsweise Überweisungen nach dem Kapital bei den Gemeinden von 20 000 bis über 100 000 Einwohner überhaupt keine Rolle, während die Überweisungen nach der Lohnsumme etwa das Zehnfache der Leistungen nach dem Kapital ausmachen. Diese Erscheinung findet ihre Erklärung einmal darin, daß über die Hälfte der Gemeinden dieser Größenklasse die Lohnsummensteuer erhebt, zum andern in der durch die stärkeren Ausschöpfung bedingte weitaus größere Ergiebigkeit der Lohnsummensteuer, die gerade in diesen Gemeinden eine finanzpolitisch wichtige Rolle spielt [98]).

Bei den kreisangehörigen Gemeinden aller Größenklassen gleicht sich die Höhe der Überweisungen nach den beiden Steuerbemessungsgrundlagen etwas mehr an. Insgesamt gesehen übersteigen die Überweisungen nach der Lohnsumme die Überweisungen nach dem Kapital. Nur bei der Größenklasse von 5 000 bis 10 000 Einwohnern liegen die Überweisungen nach dem Kapital höher als nach der Lohnsumme, wobei besonders das Schwergewicht der Zahlungen nach dem Kapital bei den Landgemeinden [99]) auffällt, während sich das Verhältnis bei den Städten nahezu ausgleicht. Es handelt sich hier in erster Linie um die Gemeinden in der Rheinprovinz und Westfalen, die fast ausschließlich Kapitalsteuer erheben

---

[98]) Vgl. S. 41, 43 der Arbeit.

[99]) Obwohl die Deutsche Gemeindeordnung verfassungsrechtliche Unterschiede zwischen Städten und Landgemeinden und auch die Bezeichnung „Landgemeinde" nicht kennt, ist in der Finanzstatistik wegen der strukturellen Unterschiede der städtischen und ländlichen Gemeinden die Trennung als statistische Gruppen beibehalten (vgl. Taschenbuch usw., H. 9, Vorwort.).

und in dieser Größenklasse noch den Charakter einer Landgemeinde haben. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß in den Industrieprovinzen Rheinland und Westfalen die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landgemeinden, die in Westfalen 1 419 und in der Rheinprovinz 969 Einwohner beträgt, weit über dem Staatsdurchschnitt (570) liegt. Das gleiche gilt für die kreisangehörigen Städte (Westfalen: 10 193 Einwohner, Rheinprovinz 10 710, Staatsdurchschnitt 6 340) [100]).

Wie Dickel [101]) nachweist, bilden besonders im Münsterlande die landwirtschaftliche und gewerbliche Struktur eine organische Einheit. Beispielsweise wird die Textilindustrie mit wenigen Ausnahmen in kleinen Landstädten und Landgemeinden betrieben, die zwischen rein ländlichen Gemeinden zerstreut liegen. Im Ruhrgebiet dagegen überwiegt die großstädtische Siedlungsform mit ihrer Ballung von Gewerbestandorten.

c) Die Beteiligung der Gemeindegrößenklassen.

Eine weitere Auswertung des Zahlenmaterials nach Gemeindegrößenklassen ergibt, daß die Betriebsgemeinden aller Größengruppen mit Ausnahme der von VII/IX (bis 10 000 Einwohner) mehr an Ausgleichszahlungen zu leisten hatten, als sie durch die Beteiligung am Kapital- und Lohnsummensteueraufkommen gem. § 52 erhalten haben.

Das Schwergewicht bei den Ausgleichszuschußzahlungen liegt bei den Stadtkreisen, wobei den Betriebsgemeinden über 100 000 Einwohner eine besondere Bedeutung zukommt.

Die Stadtkreise aller Größenklassen einschl. Berlin hatten insgesamt das Dreifache der selbst aus § 52 erhaltenen Summen als Ausgleichzahlungen abzuführen. Innerhalb dieser Verfassungsgruppe haben die 34 Gemeinden über 100 000 Einwohner den größten „Verlust", da sie mehr als das Vierfache der selbst erhaltenen Mittel an Wohngemeinden abzugeben hatten. Diese Tatsache beruht neben der Eigenschaft dieser Gemeinden als Gewerbebezentren in erster Linie auf dem hohen Anteil des Kapital- und Lohnsummensteueraufkommens am Gesamtaufkommen der Hilfsgewerbesteuern der Stadtkreise, da das tatsächliche Aufkommen die Höhe der zu zahlenden Ausgleichszuschüsse beeinflußt. So hat das Sollaufkommen

---

[100]) Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitt. 1935, Nr. 13.

[101]) Wirtschaftsstruktur und Siedlungstypus im Münsterland, insbesondere S. 101, 11.

der Gewerbekapital- und Lohnsummensteuer im Rechnungsjahr 1934 betragen:

Mill. RM.

Größenklasse	Kapital	v.H. d. Aufkommens	Lohnsumme	v. H. des Aufkommens
Berlin	—	—	31,3	87
über 100 000 E.	15,1	71	46,6	
50 001—100 000	3,2	15	7,0	8
20 001— 50 000	2,9	14	3,9	5
	21,2	100	88,8	100

(Zusammengestellt nach Taschenbuch usw., Heft 8, S. 111).

Wie aus der Übersicht hervorgeht, beträgt der Anteil der Gemeinden über 100 000 Einwohner am Kapitalsteueraufkommen 71 v. H. und am Lohnsummensteueraufkommen mit Einschluß Berlins sogar 87 v. H. Hieraus erklärt es sich auch, daß bei den Stadtkreisen bis 100 000 Einwohner das Verhältnis des gezahlten zu den erhaltenen Zuschüssen etwas günstiger wird. Jedoch betragen die Mehrleistungen bei der Größenklasse IV immer noch etwas mehr als das Doppelte.

Den größten Anteil an den Gewerbesteuerausgleichszahlungen der Gemeinden über 100 000 Einwohner haben die Großstädte der Rheinprovinz und Westfalen, die 818 000 bzw. 736 000 RM. an Wohngemeinden zu zahlen hatten. Die Gesamtzahlungen der Stadtkreise betragen in diesen Gebieten 966 000 bzw. 1,3 Mill. RM., während sich die Leistungen der Stadtkreise in den übrigen Provinzen zwischen 43 000 RM. und rund 570 000 RM. bewegen. Diese Tatsache findet ihre hauptsächliche Erklärung in dem oben bezeichneten Strukturbild dieser Industrieprovinzen.

Wesentlich verschiebt sich das Bild bei den kreisangehörigen Gemeinden, die in ihrer Gesamtheit nur etwa 55 v. H. der selbst aus § 52 erhaltenen Beträge wieder abführen mußten. Auch hier ergeben sich innerhalb der verschiedenen Größenklassen und Gemeindeverfassungsgruppen beträchtliche Unterschiede. So hatten beispielsweise die Gemeinden der Größenklasse von 25 bis 50 000 Einwohner mehr als das Doppelte der erhaltenen Beträge wieder abzuführen, darunter die Landgemeinden das Vierfache. Dieser auffallend hohe Leistungsverkehr bei den Landgemeinden wird fast ausschließlich beeinflußt durch die Gemeinde Hürth im Regie-

rungsbezirk Köln, die als einzige Gemeinde in Preußen mit einer Einwohnerzahl von 28 500 noch den Charakter einer Landgemeinde hat. Die Gemeinde Hürth hatte im Rechnungsjahr 1934 157 296 RM. Ausgleichszahlungen an Wohngemeinden vorzunehmen, während sie selbst nur 5 072 RM. verreinnahmt hat.

Erst bei der Größenklasse VI ist ein geringer Überschuß der Einnahmen aus den Überweisungen nach § 52 festzustellen, wobei aber lediglich die Landgemeinden profitieren, wodurch dieses günstige Gesamtbild entsteht. Denn eine Betrachtung der Größenklassen V und VI zusammengenommen zeigt, daß auch hier noch die Abgänge stärker sind als die Zugänge.

Grundlegend wandelt sich das Bild bei den Gemeinden der Größenklasse VII (5—10 000 Einwohner), denen ein Betrag von rd. 140 000 RM. verbleibt, woran die Landgemeinden am stärksten beteiligt sind. Fast völlig in den Genuß der Gewerbesteuerausgleichszahlungen kommen erst die Gemeinden bis 5 000 Einwohner, wobei die Ausgleichsüberweisungen summenmäßig in erster Linie den Landgemeinden zugute kommen, was sich u. a. aus der Vielzahl dieser Gemeindekategorie (über 28 000) erklären dürfte. Die Gemeinden der Größenklasse VI bis IX brauchten von den ihnen zugeflossenen 3,7 Mill. RM. nur rd. 0,6 Mill. RM. als Ausgleichszuschüsse an andere Wohngemeinden weiter begeben.

d) Zusammenfassung.

Zusammengefaßt ist festzustellen, daß entsprechend dem Willen des Gesetzgebers der Gewerbesteuerlastenausgleich in seiner Gesamtwirkung in erster Linie den kleinen, leistungsschwachen Gemeinden zugutegekommen ist, also den Selbstverwaltungskörperschaften, bei denen eine Gewerbesteuerausgleichszahlung zu einem wirklichen Lastenbeitrag werden kann, während die an sich geringfügigen Summen den Haushalt der größeren steuerstärkeren Gemeinden in keiner Weise irgendwie belasten bzw. ihnen ins Gewicht fallende zusätzliche Finanzmittel zuführen.

Die Tatsache, daß mit abnehmender Gemeindegröße die Summe der diesen Gemeinden verbleibenden Ausgleichszuschußzahlungen zunimmt, geht u. a. darauf zurück, daß es unter den rd. 28 000 preußischen Gemeinden bis zu 2 000 Einwohner die überwiegend landwirtschaftlichen Charakter haben, d. h. einen Bevölkerungsanteil von mehr als die Hälfte mit landwirtschaftlichen Berufen aufweisen, über 7 000 mit nichtlandwirtschaftlicher Struktur gibt. Von

den rd. 26 000 Gemeiden bis zu 1 000 Einwohner sind über 5 000 nichtlandwirtschaftlichen Charakters [102]).

Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß ein hoher Prozentsatz der Gemeinden bis 2 000 Einwohner vorwiegend Arbeiterwohngemeinden sind, d. h. in Gemeinden dieser Größenklasse neben der Betreibung von Landwirtschaft und Kleingewerbe ein hoher Anteil der Erwerbsbevölkerung auf auswärts der Gemeindegrenzen liegende Arbeitsplätze angewiesen ist.

Das Vorhandensein so vieler nichtlandwirtschaftlicher Gemeinden in den unteren Größenklassen erklärt sich daraus, daß die gewerbliche Durchsetzung viel weniger an die Gemeindegröße gebunden ist als etwa die landwirtschaftliche, wo das Maß der landwirtschaftlichen Durchsetzung entsprechend der Eigenart der landwirtschaftlichen Betriebsweise mit abnehmender Gemeindegröße zunimmt [103]). Daher besteht trotz des Bestrebens der Ansiedlung der gewerblichen Arbeitnehmer in der Nähe der Betriebsstätte sehr oft ein Auseinanderfallen von Betriebs- und Wohngemeinden.

4. Die Bedeutung der Gewerbesteuerausgleichszahlungen für den gemeindlichen Haushalt.

Zieht man beispielsweise den Zuschußbedarf der Gemeinden bis 2 000 Einwohner für die in erster Linie als zuschußberechtigt angesehenen Verwaltungszweige Polizei, Volksschulwesen und Wohlfahrtswesen heran, so ist deutlich zu ersehen, daß die den Gemeinden dieser Größenklasse aus den Ausgleichszahlungen verbliebene Summe (1,8 Mill. RM.) in ihrer Gesamtheit eine Lastenabgeltung zugunsten der Wohnsitzgemeinde nicht bewirken kann.

Zuschußbedarf Rechnungsjahr 1934.

Verwaltungszweig	Mill. RM
Polizei	9,0
Volksschulen	69,0
Wohlfahrtswesen	29,8
zusammen	107,8

(Taschenbuch der Finanzstatistik usw., Heft 8, Seite 84, 85).

[102]) Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen 1937 Nr. 5.
[103]) Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen 1937 Nr. 5, S. 40.

Selbst wenn man unterstellt, daß nur die 7 000 Gemeinden bis 2 000 Einwohner nichtlandwirtschaftlicher Struktur an den Ausgleichszahlungen beteiligt worden sind, wird die Gesamthöhe der diesen Gemeinden zugeflossenen Mittel kaum einen erheblichen Beitrag zur Verringerung des Zuschußbedarfs dieser Verwaltungszweige liefern.

Da die Notwendigkeit eines Gewerbesteuerausgleichs von den Wohngemeinden, insbesondere den kleinen, allgemein anerkannt ist, ergibt die Aufzeigung der Gesamtwirkung des § 52 GewSt.VO. insoweit kein genaues aufschlußreiches Bild. Selbst wenn die Gesamtzahl der am Leistungsverkehr beteiligten Gemeinden (Betriebsgemeinden und Wohngemeinden) bekannt wäre, würde die dadurch gegebene Möglichkeit, für bestimmte Gemeindegruppen (Größenklassen) Durchschnittszahlen der erhaltenen bzw. gezahlten Summen zu bilden, der eigentlichen Bedeutung eines Gewerbesteuerausgleichs nicht gerecht werden. Infolge der Vielgestaltigkeit der Beziehungen zwischen Betriebs- und Wohngemeinden, die in weitgehendem Maße von der Art der Industrie, der Verkehrsbeziehungen usw. abhängig sind, wäre es verfehlt, unter Zugrundelegung der Zahl der am Leistungsverkehr beteiligten Gemeinden Durchschnittssummen zu bilden, da sie, wie folgende Ausführungen nachweisen, die Wirklichkeit nicht wiedergeben.

Der Gewerbesteuerlastenausgleich gelangt, wie aufgezeigt, nur in bestimmten preußischen Gebietsteilen zur Auslösung und erreicht auch hier nur in wenigen Provinzen einen nennenswerten Umfang. Es wird also von den rd. 30 000 preußischen Gemeinden ein verhältnismäßig geringer Prozentsatz am Gewerbesteuerausgleich beteiligt sein, so daß die Höhe der Ausgleichszahlungen, wenn man sie auf die beteiligten Gemeinden abstellen könnte, ein wesentlich anderes Bild ergeben würde. In der folgenden Übersicht ist eine Zusammenstellung der im Rechnungsjahr 1934 am Gewerbesteuerausgleich beteiligten Gemeinden über 10 000 Einwohner vorgenommen, aus der hervorgeht, daß von der Gesamtzahl der in dieser Größenklasse vorhandenen Gemeinden nur ein bestimmter Anteil Ausgleichszuschüsse leisten mußte bzw. erhalten hat [104]).

---

[104]) Zusammengestellt nach den Finanzstatistischen Erhebungsbogen, Muster B I.

Größenklasse Verfassungsgruppe	Anzahl d. Gden.	davon nach § 52 gezahlt	v.H. d. Sp. 1	erhalten	v.H. d. Sp. 1
	1	2	3	4	5
A. Stadtkreise					
über 100 000 Einw.	35	33	94,1	25	73,5
50 001—100 000 E.	29	20	71,3	17	58,6
25 001— 50 000 E.	51	28	54,9	20	39,2
Summe A	115	81	70,1	62	54,3
B. Kreisangehörige Gden.					
25 001— 50 000 E.	25	9	36,0	9	36,0
davon:					
a) Städte	24	8	33,3	8	33,3
b) Landgemeinden	1	1	100,0	1	100,0
10 001— 25 000 E.	200	109	54,4	55	27,5
davon:					
a) Städte	162	71	43,9	34	21,0
b) Landgemeinden	38	38	100,0	21	60,6
Summe B	225	118	52,4	64	28,4
Summe A u. B:	340	199	58,4	126	37,1

Es zeigt sich, daß von der Gesamtzahl der vorhandenen Gemeinden über 10 000 Einwohner lediglich 58,4 v. H. Zahlungen gemäß § 52 GewSt.VO. vorgenommen und nur 37,1 v. H. Ausgleichszuschüsse erhalten haben. Selbst von den Stadtkreisen sind nur 70,1 v. H. durch Zahlungsverpflichtungen am Gewerbesteuerausgleich beteiligt. Innerhalb der einzelnen Größenklassen ergeben sich aber gewisse Unterschiede. So mußten die Großstädte (94,1 v. H.) bis auf Wiesbaden und Königsberg Wohngemeinden am Gewerbehilfssteueraufkommen beteiligen, während der entsprechende Prozentsatz bei den Stadtkreisen bis 50 000 Einwohner nur 54,9 beträgt. Bemerkenswert ist, daß im Gegensatz zu den Stadtkreisen bis 50 000 Einwohner die Gemeinden über 100 000 Einwohner in verhältnismäßig starkem Maße als Wohngemeinden beteiligt worden sind.

Von den kreisangehörigen Gemeinden, die ebenso wie die Stadtkreise in erster Linie Betriebsgemeinden sind, sind nur 52,4 v. H. in ihrer Eigenschaft als Betriebsgemeinde am Leistungsverkehr nach § 52 beteiligt.

Wie wenig die Bildung von Durchschnittssummen der Wirklichkeit nahekommt, zeigt nachfolgendes Beispiel: Nach den An-

gaben der Statistik haben die 33 Gemeinden über 100 000 Einwohner einschl. Berlins insgesamt rd. 3,2 Mill. RM. an Wohngemeinden gezahlt, d. h. im Durchschnitt 100 00 RM. gezahlt. Die Einzelbetrachtung ergibt folgende Zahlungen:

Berlin	545 955	Hindenburg	151 897
Beuthen	48 000	Halle	45 912
Erfurt	12 685	Altona	1 560

Das Gleiche ist bei den 28 Stadtkreisen der Größenklasse 20 001 bis 50 000 Einwohner festzustellen, die dem Durchschnitt nach rd. 18 000 RM. gezahlt hätten, während die Einzelzahlungen folgende Schwankungen aufweisen:

Hanau	48 538	Zeitz	10 395
Weißenfels	28 172	Merseburg	3 287
Lünen	38 950	Lüneburg	1 464

Um zu einer wirklichen Erkenntnis der Bedeutung des Gewerbesteuerausgleichs zu gelangen, muß an Hand von Einzeluntersuchungen die Auswirkung des 52 GewSt.VO. für bestimmte Gemeinden aufgezeigt werden.

a) Die großen Gemeinden.

Von den 166 im Statistischen Jahrbuch der Deutschen Gemeinden[105]) aufgeführten Gemeinden sind einige der Größenklasse über 20 000 Einwohner herausgestellt, um die Bedeutung der Ausgleichszahlungen für die großen Gemeinden nachzuweisen. (Vgl. umseitige Tabelle).

Die Zahlenreihen bestätigen das oben aufgezeigte Bild (vgl. S. 52 der Arbeit), wonach die Mehrzahl der großen Gemeinden mehr an Ausgleichszahlungen zu leisten hatte, als sie von anderen Gemeinden bekamen.

---

[105]) Stat. Jahrb. Deutscher Gemeinden, 1937, S. 378 ff.

Gewerbesteueraufkommen und Ausgleichszahlungen zwischen Betriebs- und Wohnsitzgemeinden im Rj. 1935.

	Gemeinde [107])	Gewerbesteuer-aufkommen in 1 000 RM	Ausgleichs-zahlung [106])
A 2	Köln	16.380	— 98
	Essen	13.098	+ 27
	Breslau	7.747	— 25
	Frankfurt/M.	15.864	— 290
	Dortmund	13.512	— 62
A 3	Duisburg	8.867	— 120
	Wuppertal	7.128	+ 22
	Gelsenkirchen	5.235	+ 51
	Königsberg	3.561	— 3
	Bochum	5.748	— 336
B	Aachen	2.730	— 72
	Wiesbaden	1.641	+ 3
	Bielefeld	3.252	— 89
C	Flensburg	747	— 116
	Gladbeck	833	— 206
	Wattenscheid	256	+ 136
	Witten	886	+ 78
	Herten	392	+ 54
D	Hürth	1.720	— 147
	Mühlhausen	855	— 209
	Rheinhausen	750	— 136

Gleichzeitig ergibt sich, daß nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Gemeinden die Ausgleichszuschüsse als Einnahme verbuchen konnte. Von den 166 untersuchten Städten über 20 000 Einwohner haben nur 52, d. h. weniger als ein Drittel einen Überschuß als Wohngemeinde zu verzeichnen. Dieses Finanzbild dürfte in der Gesamtwirkung des § 52 für die großen Gemeinden als typisch gelten.

Aus der Übersicht geht hervor, daß die Gewerbesteuerausgleichsbeträge bei den Gemeinden über 100 000 Einwohner gemes-

[106]) Minuszeichen bedeutet, daß die Stadt als Betriebsgemeinde an Wohngemeinden mehr zahlen mußte, als sie Gegenansprüche hatte, ein Pluszeichen das Umgekehrte.

[107]) A 2: Gemeinden mit über 500 000 Einwohner
A 3: Gemeinden mit über 200—500 000 Einwohner
B : Gemeinden mit über 100—200 000 Einwohner
C : Gemeinden mit über 50—100 000 Einwohner
D : Gemeinden mit über 20— 50 000 Einwohner.
(Stat. Jahrb. Deutscher Gemeinden 1937, S. 378 ff.).

sen am Gesamtabschluß des Haushalts überhaupt nicht ins Gewicht fallen. Bei den Gemeinden der Größenklasse 20—100 000 Einwohner (C u. D) können z. T. empfindliche Belastungen auftreten, beispielsweise bei Gladbeck und Mühlhausen, die rd. 20 v. H. des eigenen Gewerbesteueraufkommens an Wohngemeinden abzugeben hatten.

Diese starke Abhängigkeit der einheimischen Industrie der betreffenden Gemeinden von auswärtigen Arbeitskräften kann auf die Finanzgebarung von bestimmendem Einfluß sein und u. U. zu Einschränkungen in der Aufgabendurchführung zwingen.

Auffallend ist die gemessen am Gewerbesteueraufkommen erhebliche Überschußzahlung bei der Gemeinde Wattenscheid (136 000 RM. bei einem Gewerbesteueraufkommen von 256 000 RM.).In der Gemeinde Wattenscheid (rd. 62 000 Einwohner) mit einer einseitig auf Bergbau abgestellten Wirtschaftsstruktur ist ein großer Teil der Erwerbsbevölkerung auf außerhalb des Gemeindegebietes liegende Arbeitsplätze angewiesen. Nach dem Verwaltungsbericht für die Zeit vom 1. 4. 1933 bis 31. 3. 1937 (S. 31) betrug die Zahl der Pendelwanderer:

1927	5 081
1930	4 353
1932	2 468

1937 war die Hälfte aller Wattenscheider Lohnsteuerpflichtigen außerhalb der Stadt beschäftigt. Aus dieser Tatsache ergaben sich von Betriebsgemeinden folgende Zuschußzahlungen, die den Haushaltsausgleich der steuerschwachen Gemeinde Wattenscheid bestimmend beeinflussen:

Jahr	Überweisungen nach d. Lohns.	eigene Steuereinnahmen
1933	56.617	1.565.713
1934	132.855	1.826.973
1935	144.409	2.034.937
1936	192.412	2.349.012

Das Gesamtbild der Übersicht zeigt jedoch, daß die Ausgleichsbeträge im allgemeinen bei den großen Gemeinden haushaltsmäßig nicht ins Gewicht fallen. Dagegen geht aus der Höhe der von einzelnen Gemeinden gezahlten Beträge hervor, welche Bedeutung der

Gewerbesteuerausgleich für kleinere Wohngemeinden erhalten kann, wenn sich die Ausgleichsbeträge auf einige wenige Gemeinden verteilen, wie es beispielsweise im Industriegebiet öfter der Fall ist.

Bemerkenswert ist die unterschiedliche Höhe der Ausgleichszuschüsse der Gemeinden der gleichen Größenklasse mit etwa demselben Gewerbesteueraufkommen. Während z. B. Köln und Frankfurt/M. mit einem Aufkommen von rd. 16.000 000 98 000 bzw. 290 000 RM. an Wohngemeinden zu zahlen hatten, hat Essen bei einem Aufkommen von rd. 13 Mill. RM. 27 000 RM. in seiner Eigenschaft als Wohngemeinde vereinnahmen können. Die gleiche Unterschiedlichkeit ergibt sich bei Gelsenkirchen und Bochum, wobei Gelsenkirchen 51 000 RM als Wohngemeinde vereinnahmte, während Bochum über 300 000 RM an Wohngemeinden abzugeben hatte, obgleich beide Gemeinden ein Gewerbesteueraufkommen von je 5 Mill. RM. aufweisen und eine etwa gleich starke industriell-gewerbliche Durchsetzung zeigen. Diese Tatsache der unterschiedlichen Auswirkung des Gewerbesteuerausgleichs bei den großen Gemeinden hängt neben der Größe der Einwohnerzahl und Bevölkerungsschichtung von der Art der gewerblichen Durchsetzung und der damit verschiedenen Arbeitskapazität der Betriebe und mit der Struktur des umliegenden Gebietes zusammen. Dazu kommt die gebietsmäßige Ausdehnung der Gemeinden, die vielfach durch Eingemeindung in der Nähe gelegener Wohngemeinden großen Industriegemeinden den Charakter einer Wohngemeinde verliehen bzw. durch den Zugang von umfangreichem Siedlungsgelände den Zuzug zur Betriebsgemeinde gefördert haben [108]).

Die Industriestadt Essen (667 000 Einwohner), der wirtschaftliche Mittelpunkt des rheinisch-westfälischen Industriegebietes entsendet trotz seiner arbeitsintensiven Betriebe (die Belegschaft von Krupp beträgt allein etwa 38 000 Mann) eine große Zahl von Arbeitnehmern in die umliegenden Steinkohlen- und Erzgruben. Bochum (314 000 Einwohner) mit seiner Eisen-, Stahl- und chemischen Industrie usw. ist in starkem Maße auf die Arbeiterbevölkerung des umliegenden Raumes angewiesen, während Gelsenkirchen (322 000 Einwohner) für zahlreiche Arbeitnehmer Wohngemeinde ist.

---

[108]) Vgl. dazu Herx: Die wirtschaftlichen und sozialen Vor- und Nachteile bei Ein- bzw. Umgemeindungen zum Zwecke der Großstädtebildung, Köln, Diss. 1934.

Inwieweit die Einwohnerzahl für den Gewerbesteuerausgleich von Einfluß sein kann, zeigt das Beispiel der Städte Frankfurt/M. und Köln. Frankfurt als Mittelpunkt des rhein-mainischen Wirtschaftsgebietes, als führender Umschlagplatz für fast ganz Süddeutschland, als Sitz der I.G.-Farbenindustrie, mehrere Automobil-, Schreibmaschinenwerke, Farbenfabriken usw. hat rd. 550 000 Einwohner und ist infolge seiner relativ arbeitsintensiven Industrie sehr stark auf auswärtige Arbeitskräfte angewiesen, während Köln mit einer etwa gleichen Wirtschaftsstruktur rd. 756 000 Einwohner hat, also nicht im gleichen Ausmaße auf die Erwerbsbevölkerung der umliegenden Gemeinden zurückgreifen muß. Dazu kommt, daß Köln durch Eingemeindungen sein Gebiet vergrößert hat, also eine Reihe von Gemeinden als Wohngemeinden ausfallen, während Frankfurt/M. kaum Eingemeindungen vorgenommen hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Gewerbesteuerausgleich auf der Grundlage des § 52 den großen Gemeinden im allgemeinen keine irgendwie ins Gewicht fallende Belastung, aber auch keine Vorteile gebracht hat. Die hauptsächliche Bedeutung ist in der Auswirkung auf die kleineren Wohngemeinden zu finden.

b) Die kleineren Gemeinden.

Hat sich ergeben, daß die durch den § 52 GewSt.VO. in Bewegung gesetzten Mittel keinen großen Umfang angenommen haben und der Gewerbesteuerausgleich für die großen Gemeinden kaum von nennenswerter Bedeutung ist, zeigt die nachfolgende an Hand von Einzelbeispielen vorgenommene Untersuchung, daß die Hauptwirkung des Gewerbesteuerausgleichs in der Beteiligung einzelner bestimmter Wohngemeinden liegt, obwohl auch hier infolge der Überschneidung von Betriebs- und Wohngemeinden die Auswirkungen keine einheitlichen sind.

Ein typisches Beispiel für die Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs von Seiten einer Betriebsgemeinde sind die Verhältnisse der Stadt Guben, einer mittleren Stadt mit gemischt-wirtschaftlichem Gepräge (Textilindustrie-, Tuch- und Hutfabrikation, Obstbaukultur usw.). Der Gewerbesteuerausgleich wirkte sich für die Betriebsgemeinde Guben in den Jahren 1929 bis 1936 zahlenmäßig folgendermaßen aus:

Rechnungsjahr	Zahl der Wohngden.	Zahl der gewerbl. Lohns.-Empf.	Lohnsummensteueraufkommen in Guben RM	der an die Wohngden zu zahlende Anteil
1	2	3	4	5
1929	20	1.397	402.291	27.536
1930	20	1.394	347.745	24.241
1931	18	1.251	306.049	19.140
1932	15	1.090	275.351	15.009
1933	12	1.024	184.078	12.564
1934	13	1.095	248.939	17.936
1935	14	1.271	256.998	19.936
1936	16	1.406	297.297	23.004

Wie aus den Zahlenreihen hervorgeht, hat der Stadtkreis Guben als Betriebsgemeinde eine große Bedeutung für die betreffenden Wohngemeinden des Landkreises Guben, auf die im Durchschnitt etwa 1 000 RM. als Ausgleichszuschußzahlung kommen. Im Haushaltsplan der Stadt selbst spielen die zu zahlenden Beträge keine Rolle, während die auf die einzelnen Landgemeinden, die ausschließlich weniger als 2 000 Einwohner haben, entfallenden Anteile die Finanzgebarung ausschlaggebend beeinflussen.

Für die Stadt G. als Wohngemeinde stellt der Gewerbesteuerausgleich einen unwesentlichen Faktor dar, da in den Landgemeinden aus G. nur wenige Arbeitnehmer beschäftigt werden. Diese Tatsache ergibt sich aus einem Fehlen von größeren Vorortgemeinden. Die Stadt ist umgeben von zahlreichen kleinen Gemeinden mit überwiegend landwirtschaftlichem Charakter, die infolge der geringen gewerblichen Durchsetzung viele Arbeitnehmer nach G. schicken. Als Wohngemeinde hatte G. seit 1930 erstmalig im Jahre 1936 wieder einen Ausgleichsanspruch von 1 680 RM. von der Betriebsgemeinde Berlin, wo im Jahre 1935 71 Lohnsummenempfänger aus Guben beschäftigt waren. Ebenso waren noch Arbeitnehmer in anderen größeren Gemeinden wie beispielsweise Cottbus, Crossen, Forst usw. tätig; die vorgeschriebene Anzahl von mehr als 20 Lohnsummenempfängern ist in keinem Falle erreicht worden, so daß ein Anspruch entfiel.

Außerordentlich aufschlußreich ist eine Strukturuntersuchung der Gemeinde Sachsenhausen, etwa 30 km im Norden Berlins gelegen, aus der sich die Notwendigkeit eines Gewerbesteuerausgleichs vom Standpunkt einer Wohngemeinde her gesehen erkennen läßt.

Sachsenhausen mit einer Einwohnerzahl von 3 000, ist in siedlungspolitischer Hinsicht durch den starken Zuzug Auswärtiger eine aufstrebende Gemeinde, an die durch den vergrößerten Siedlungsbedarf erhebliche Anforderungen gestellt werden. Eigene Industrie ist nicht vorhanden; S. ist eine ausgesprochene Arbeiterwohngemeinde. Die Einwohner sind arm. Die Finanzlage der Gemeinde wird dadurch ungünstig beeinflußt, daß viele Sozial- und Kleinrentner in ihr wohnen, denen ein Zuschuß zu ihrer Rente bis zur Höhe des Fürsorgerichtsatzes bezahlt werden muß. Die Landwirtschaft, die von 12 Bauern bzw. Siedlern betrieben wird, ist für das Gesamtbild von untergeordneter Bedeutung. Die erwerbstätige Bevölkerung hat ihre Arbeitsstätte fast ausschließlich in Berlin, Oranienburg, Germendorf und Grünberg.

Die Auswirkung des § 52 GewSt.VO. geht aus folgender Aufstellung hervor, in der das Soll der gemeindeeigenen Einnahmen dem Soll der Ausgleichsüberweisungen gegenübergestellt ist.

Jahr	Ausgleichszuschuß nach d. Lohnsumme	Gemeindeeigene Steuern		
		Grundverm.-St. I u. II	Gewerbeertragsteuer	Gewerbekapital
	1	2	3	4
1929	900	31 858	6 296	—
1930	1 100	36 628	5 979	—
1931	1 600	36 587	4 525	—
1932	2 000	39 945	5 400	840
1933	2 000	40 054	4 500	918
1934	2 000	40 054	4 500	918
1935	4 500	37 705	2 129	640
1936	9 000	39 036	3 228	743

Fortsetzung.

Jahr	Gemeindeeigene Steuern				
	Hundesteuer	Lustbarkeits-St.	Biersteuer	Bürgersteuer	Summe Sp. 2—8
	5	6	7	8	9
1929	2 000	550	2 900	—	43 604
1930	2 000	650	3 700	—	48 957
1931	1 112	130	4 759	2 900	50 013
1932	1 250	200	3 000	3 200	53 835
1933	1 400	160	6 000	7 200	60 232
1934	1 400	160	6 000	7 200	60 232
1935	760	60	6 000	9 350	56 644
1936	760	60	8 000	10 000	67 827

Danach steigt das Soll vom Jahr 1929 von 900 RM. auf 9 000 RM. im Rechnungsjahr 1936. Nach Angabe des Bürgermeisters deckt sich das Istaufkommen mit dem Sollaufkommen ungefähr. Diese Einnahme aus dem Gewerbesteuerausgleich besitzt bei einem Haushalt, der mit 175 000 RM. in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen ist, ein entscheidendes Gewicht.

Ein weiteres instruktives Beispiel ist die Wohngemeinde A (Kreis Hanau) mit rd. 2600 Einwohnern. A hat für das Rechnungsjahr 1936 nach § 52 GewSt.VO. 11 000 RM. gegenüber 6 400 RM. veranschlagten Beträgen erhalten. Welche Bedeutung dieser Ausgleichszahlung zukommt, wird klar, wenn man das Aufkommen der gemeindeeigenen Steuern gegenüberstellt:

Bürgersteuer	12 306 RM.
Biersteuer	1 812 „
Getränkesteuer	334 „
Vergnügungssteuer	530 „
Hundesteuer	560 „
Grundvermögenssteuer I	16 112 „
Grundvermögenssteuer II	11 230 „
Gewerbeertragssteuer	3 603 „
Gewerbekapital	— — „
	46 487 RM.

Die Beteiligung am Gewerbesteueraufkommen anderer Gemeinden erreicht fast das Aufkommen der Bürgersteuer und übersteigt das Aufkommen der indirekten Gemeindesteuern und der Gewerbeertragsteuer um über das Doppelte. Der Ausgleichszuschuß, der über 24 v. H. der gemeindeeigenen Steuereinnahmen ausmacht, stellt einen Betrag dar, der bei einer steuerschwachen Gemeinde das finanzielle Gleichgewicht maßgeblich beeinflußt.

Die Lastenausgleichsfunktion des § 52 GewSt.VO. für eine größere Anzahl von kleineren und mittleren Wohngemeinden zeigt eine Zusammenstellung von Selbstverwaltungskörperschaften des westlichen Industriegebietes. In der Tabelle sind die erhaltenen Ausgleichsüberweisungen zu den gemeindeeigenen Steuereinnahmen für das Rechnungsjahr 1935/36 gegenübergestellt, wobei gleichzeitig die auf den Einwohner erhaltenen Beträge errechnet sind.

Gemeinden	Einw.	nach § 52 erhalten	v.H. d. Sp. 5.	RM. je Einw.	Gemeindesteuereinnahmen [109])
	1	2	3	4	5
I. bis 2000 E.					
bis 1000					
A	620	1 024	8,1	1,65	12 301
B	783	3 672	24,7	4,69	15 419
C	841	1 849	12,7	2,19	14 212
1000—2000 E.					
D	1 285	3 264	12,2	2,54	27 038
E	1 288	2 615	14,4	2,01	17 961
F	1 550	3 771	13,7	2,17	27 769
G	1 587	6 069	17,4	3,82	34 787
H	615	2 809	7,9	1,74	35 078
J	1 637	6 870	22,8	4,19	30 178
Summe I:	10 206	31 943	14,8	2,85	214 743
II. 2001—5000 E.					
2000—3000 E.					
K	2 276	9 473	16,6	4,11	57 020
L	2 648	6 589	11,4	2,45	57 937
M	2 775	9 249	25,5	3,33	35 996
3000—5000 E.					
N	3 527	36 234	48,2	10,27	75 026
O	3 962	20 364	20,1	5,13	101 614
P	4 256	99 692	138,1	23,42	62 782
Q	4 429	6 788	3,3	1,53	205 717
Summe II:	23 873	188 389	31,7	7,88	596 092
III. bis 10 000 E.					
R	6 311	20 290	13,1	3,21	154 483
S	8 760	12 252	5,3	1,41	230 954
Summe III:	15 071	32 541	8,5	2,15	385 437

Wie aus der Übersicht hervorgeht, nehmen die an Wohngemeinden gezahlten absoluten Beträge z. T. eine beträchtliche Höhe an. Das Gesamtbild zeigt eine mit steigender Einwohnerzahl zunehmende Höhe der Zahlungen, was in der entsprechend größeren Zahl der Erwerbsbevölkerung und der damit im Zusammenhang stehenden Ausweitung der Anzahl der Pendelarbeiter begründet liegt. Bei den Landgemeinden von 2 001 bis 5 000 Einwohner bewegen sich die Gewerbesteuerausgleichszahlungen zwischen 6 500

[109]) Hierin sind enthalten auch die Einnahmen aus den Zuschlägen zu den bisherigen Landessteuern (Grundvermögensteuer usw.) und die Überweisungen aus Landessteuern.

bis rd. 100 000 RM. Hieraus ist deutlich die Ausgleichswirkung für die durch Betriebsgemeinden belasteten Wohngemeinden ersichtlich.

Aufschlußreich ist die Inbeziehungsetzung der vereinnahmten Beträge zu den gemeindeeigenen Steuereinnahmen (Spalte 3 und Spalte 5). Hier zeigt sich die besondere Bedeutung des Gewerbesteuerausgleichs wiederum bei den Gemeinden der Größenklasse II, die 31,7 v. H., d. h. fast ein Drittel der eigenen Steuereinnahmen von Betriebsgemeinden erhalten haben. Bei den einzelnen Gebietskörperschaften ergeben sich je nach der Intensität des Charakters als Wohngemeinde und der Steuerkraft beträchtliche Unterschiede. Während die Zuschußleistungen bei der Landgemeinde Q kaum erheblich ins Gewicht fallen (3,3 v. H. der eigenen Steuereinnahmen), hat die Gemeinde P (Westfalen) 138 v. H. des gemeindeeigenen Steueraufkommens von Betriebsgemeinden erhalten, wobei dieses äußerst günstige Verhältnis der Überweisungen zu den gemeindeeigenen Steuereinnahmen mit der sehr geringen Steuerkraft dieser Gemeinde zusammenhängt. Bei der Gemeinde P bestätigt sich die bereits in anderem Zusammenhang festgestellte Tatsache, daß in reinen Arbeiterwohnsitzgemeinden den Gemeindelasten kein Äquivalent in Form einer entsprechenden Steuerkraft gegenübersteht. Gleichzeitig ergeben sich auch die für Arbeiterwohngemeinden typischen verhältnismäßig hohen Schul- und Armenlasten (vgl. Übersicht 6 auf S. 70 der Arbeit).

Auch bei den Gemeinden bis 2 000 Einwohner liefern die Ausgleichszuschüsse im Verhältnis zu den gemeindeeigenen Steuereinnahmen (14,8 v. H.) einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Lasten. Einzelne Gemeinden werden mit über einem Fünftel ihres eigenen Steueraufkommens am auswärtigen Gewerbesteueraufkommen beteiligt. Bei den Gemeinden von 5 000 bis 10 000 Einwohnern geht die Bedeutung der Ausgleichsüberweisungen im Verhältnis zum eigenen Steueraufkommen zurück, obwohl die absoluten Beträge dem Haushalt wesentliche Mittel zur Verfügung stellen.

Welche Stellung die Gewerbesteuerausgleichszahlungen bei den untersuchten Gemeinden innerhalb der allgemeinen Deckungsmittel einnehmen, geht besonders aus den für die einzelnen Größengruppen errechneten Kopfbeträgen hervor. Danach haben die Gemeinden bis 2 000 Einwohner auf den Kopf der Bevölkerung 2,85 RM. an Ausgleichzuschüssen erhalten. Bei den Gemeinden der Größenklasse II entfallen sogar 7,88 RM. auf jeden Einwohner,

während die Kopfbeträge bei den Gemeinden der Größenklasse III sich auf 2,15 RM. stellen. Stellt man diese auf den Einwohner errechneten Beträge dem Prokopf-Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden der einzelnen Größengruppen gegenüber, so zeigt sich, daß die Ausgleichsüberweisungen, die bei den Gemeinden von 2001 bis 5 000 Einwohner das eigene Gewerbesteueraufkommen je Einwohner erheblich übersteigen, bei den Landgemeinden bis 2 000 Einwohner das Doppelte des auf den Einwohner berechneten Gewerbesteueraufkommens erreichen.

Gewerbesteuereinnahmen 1935/36.

Landgemeinden	überhaupt Mill.	RM je Einw.
bis 2 000 Einw.	17,3	1,43
2 001—5 000 Einw.	16,7	7,07

(Taschenbuch usw. H. 9 S. 83, 85)

Dieses Verhältnis ist in Wirklichkeit noch günstiger, da in den in der Statistik als Gewerbesteuereinnahmen nachgewiesenen Beträgen die an diese Gemeinden gezahlten Gewerbesteuerausgleichsbeträge als eigene Steuereinnahmen enthalten sind, also an sich abzusetzen wären.

Diese Lastenausgleichswirkung des § 52 wird weiterhin klar, wenn man den Zuschußbedarf der betreffenden Gemeindekategorien für die als Hauptverwaltungszweige geltenden Verwaltungszweige heranzieht.

Zuschußbedarf der Landgemeinden bis 5000 Einw.
Rechnungsjahr 1935/36.

Verwaltungszweig	Mill.	RM je Einw.
I. Gemeinden bis 2000 E.		
Polizei	9,2	0,76
Volksschulen	63,1	5,22
Fürsorgewesen	24,0	1,99
Summe I:	96,3	7,97
Gesamtzuschußbedarf:	192,2	15,89
II. Gemeinden von 2001 bis 5 000 Einw.		
Polizei	3,2	1,35
Volksschulen	13,4	5,66
Fürsorgewesen	8,4	3,56
Summe II:	25,0	10,57
Gesamtzuschußbedarf:	54,6	23,08

(Zusammengestellt nach: Taschenbuch usw. Heft 9, S. 83, 85).

Hier zeigt sich, daß die auf den Einwohner entfallenden Lastenausgleichsbeträge bei den Gemeinden bis 2 000 Einwohner rd. 36 v. H. des auf den Einwohner berechneten Zuschußbedarfs der drei Verwaltungszweige decken und bei den Gemeinden von 2 001 bis 5 000 Einwohner sogar ein Deckungsverhältnis von 74 v. H. annehmen, wobei dieses günstige Ergebnis allerdings maßgeblich durch die Gemeinde P hervorgerufen wird. Immerhin ist aber die dahin gehende Wirkung des Gewerbesteuerausgleichs zu erkennen, sich den örtlichen Gegebenheiten anzupassen und besonders belastete Arbeiterwohnsitzgemeinden in sehr starkem Maße zu entlasten.

Diese Tatsache wird ohne weiteres klar, wenn man den Zuschußbedarf der drei Verwaltungszweige einzelner in die Untersuchung einbezogener Gemeinden heranzieht.

1) Gemeinde S.

Verwaltungszweig	Ausgab. RM	Einn. RM	Zuschußbedarf RM	erhaltener Betrag RM	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 3
	1	2	3	4	5
Polizei	13 032	99	12 933	—	—
Volksschulen	153 983	118 529	35 454	—	—
Fürsorgewesen	30 965	4 051	26 914	—	—
Summe	197 980	122 679	75 301	12 251	16,3

2) Gemeinde H.

Verwaltungszweig	Ausgab. RM	Einn. RM	Zuschußbedarf RM	erhaltener Betrag RM	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 3
	1	2	3	4	5
Polizei	5 518	456	5 062	—	—
Volksschulen	8 600	1 210	7 390	—	—
Fürsorgewesen	4 254	—	4 254	—	—
Summe	18 372	1 666	16 706	2 809	16,7

3) Gemeinde E.

Verwaltungszweig	Ausgab. RM	Einn. RM	Zuschußbedarf RM	erhaltener Betrag RM	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 3
	1	2	3	4	5
Polizei	4 281	34	4 247	—	—
Volksschulen	7 019	386	6 633	—	—
Fürsorgewesen	1 355	—	1 355	—	—
Summe	12 655	420	12 235	2 615	21,3

4) Gemeinde G.

Verwaltungszweig	Ausgab. RM	Einn. RM	Zuschußbedarf RM	erhaltener Betrag RM	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 3
	1	2	3	4	5
Polizei	1 859	266	1 593	—	—
Volksschulen	9 449	2 549	6 900	—	—
Fürsorgewesen	21 867	16 484	5 383	—	—
Summe	33 175	19 299	13 876	6 069	43,8

5) Gemeinde N.

Verwaltungszweig	Ausgab. RM	Einn. RM	Zuschußbedarf RM	erhaltener Betrag RM	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 3
	1	2	3	4	5
Polizei	17 635	6 264	11 371	—	—
Volksschulen	21 529	7 618	13 911	—	—
Fürsorgewesen	91 877	76 143	15 734	—	—
Summe	131 041	90 025	41 016	36 234	88,1

6) Gemeinde P.

Verwaltungszweig	Ausgab. RM	Einn. RM	Zuschußbedarf RM	erhaltener Betrag RM	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 3
	1	2	3	4	5
Polizei	1 169	—	1 169	—	—
Volksschulen	45 352	6 815	38 537	—	—
Fürsorgewesen	21 313	—	21 313	—	—
Summe	67 834	6 815	61 019	99 692	138,6

Bei der arbeitspolitisch stark an Köln gebundenen Gemeinde S, bei der die erhaltenen Zuschußbeträge im Verhältnis zur eigenen Steuerkraft etwas zurücktreten, decken die absoluten Beträge über 16 v. H. des Zuschußbedarfs der Verwaltungszweige Polizei-, Volksschul- und Fürsorgewesen. Bei der im Enepe-Ruhrkreis gelegenen Gemeinde N stellt sich das entsprechende Deckungsverhältnis sogar auf 88,1 v. H. Die Gemeinde P ist darüber hinaus in der Lage, die Gewerbesteuerausgleichszuschüsse zur Deckung eines erheblichen Teils des Ausgabebedarfs der übrigen Kämmereiverwaltungszweige heranzuziehen.

Inwieweit die Gewerbesteuerausgleichsbeträge für die Verminderung des Gesamtzuschußbedarfs der in die engere Untersuchung einbezogenen Gemeinden beitragen, zeigt nachstehende Übersicht:

Gemeinde	Gesamtzuschußbedarf RM.	erhaltener Zuschußbetrag RM.	Deckungsverhältnis v.H. d. Sp. 1
	1	2	3
S	191 853	12 251	11,6
H	34 587	2 809	8,0
E	32 494	2 615	8,0
G	21 412	6 069	28,9
N	94 028	36 234	38,5
P	121 345	99 692	82,2
Summe	495 719	159 670	32,3

Die Gewerbesteuerausgleichszuschußzahlungen, die im Verhältnis zum Gesamtzuschußbedarf bei den sechs Gemeinden etwa ein Drittel decken, ermöglichen es offenbar der Gemeinde P erst, die ordnungsgemäße Erfüllung der den Selbstverwaltungskörperschaften obliegenden Aufgaben zu gewährleisten.

5. Die Auswirkungen des § 52 GewStVO. für die Stadt Berlin und ihre Umgebung.

Der Austrahlungsbereich der Reichshauptstadt Berlin findet auch auf dem Gebiete des Gewerbesteuerausgleichs seinen Niederschlag. Die Ausgleichsbeträge, deren Höhe die Zahlungen einer Provinz annehmen, sind für die finanzielle Leistungsfähigkeit der angrenzenden Landkreise und Gemeinden bedeutsam. Die Untersuchung über die Richtung und den Umfang des Leistungsverkehrs auf der Grundlage des § 52 GewSt.VO. liefert einen Beitrag zur Kenntnis der wirtschafts- und arbeitspolitischen Verflechtung Berlins mit seinem Wirtschaftsraum, ohne die für die Raumforschung- und Planung wichtigen Fragen, die den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würden und daher Spezialuntersuchungen vorbehalten bleiben müssen, erschöpfend zu behandeln. Jedoch sind hier gewisse Ansatzpunkte gegeben, auf deren Grundlage eine künftige Forschung weitergetrieben werden kann.

a) Allgemeine Strukturmerkmale der Stadt Berlin.

Voraussetzung für die Erfassung der Bedeutung Berlins als Betriebs- und Wohngemeinde und ihrer besonderen finanzpolitischen Stellung auf dem Gebiete des Gewerbesteuerlastenausgleichs für die umliegenden Landkreise und Gemeinden ist die Kenntnis der beruflichen, sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Reichshauptstadt..

Nach den Ergebnissen der Berufszählung von 1933 sind in Berlin rund 2,5 Millionen der gesamten Einwohnerschaft hauptberuflich erwerbstätig. Die bei weitem größte Rolle spielen im Erwerbsleben Berlins die industriellen und handwerksmäßigen Gewerbezweige, in denen rund 1,1 Mill., also etwa 47,3 v. H. aller Erwerbstätigen beschäftigt sind. Ein verhältnismäßig hoher Anteil entfällt auch auf die Berufsarten Handel und Verkehr, in denen rund 724 000 = 31 v. H. der hauptberuflich Beschäftigten tätig sind. Auf den öffentlichen Dienst und private Dienstleistungen kommen 15 v. H. und auf häusliche Dienste 5,2 v. H., während nur 1,3 v. H. in der Land- und Forstwirtschaft ihre Beschäftigung finden. Im einzelnen gliedert sich die Wohnbevölkerung nach der sozialen Stellung einschließlich ihrer Angehörigen ohne Hauptberuf wie folgt:

Berufsgruppen	Anzahl	v. H.
Selbständige, einschl. Beamte und Angestellte in leitender Stellung	483 573	11,4
Mithelfende Familienangehörige	56 375	1,3
Beamte und Soldaten	301 340	7,1
Angestellte	839 352	19,8
Arbeiter, einschl. Heimarbeiter	1 816 068	42,8
Hausangestellte	112 566	2,7
Beruflose Selbständige	633 227	14,9
Zusammen	4 242 501	100,0

Von den 2 266 821 Erwerbspersonen allein entfielen bei einer Gliederung nach Wirtschaftsabteilungen auf:

	Anzahl	v. H.
Land- und Forstwirtschaft	29 225	1,3
Industrie und Handwerk	1 056 683	46 6
Handel und Verkehr	723 256	31,9
Öffentl. Dienste und private Dienstleistungen	340 774	15,0
Häusliche Dienste	116 613	5,2

Eine Aufgliederung der erwerbstätigen Bevölkerung nach der sozialen Stellung ergibt folgende Anteile:

	Anzahl	v. H.
Selbständige	1 132 875	50,0
Mithelfende Familienangehörige	269 915	11,9
Beamte und Soldaten	45 124	2,4
Angestellte	136 407	6,0
Arbeiter	563 505	24,9
Hausangestellte	108 995	4,8

(Zahlen aus: Berlin in Zahlen, 1937, S. 74 ff.)

Aus der letzteren Aufstellung geht hervor, daß fast jeder zweite Erwerbstätige in Berlin Arbeiter ist, d. h. der Charakter einer überwiegenden Konsumtions- oder Verteilerstadt ist bei Berlin nicht gegeben, sondern die Reichshauptstadt ähnelt dem Typ einer Arbeiterstadt. Eine zweite Erkenntnis ergibt sich aus der sozialen Schichtung der Bevölkerung. Die Wirtschaftsgröße Berlins kann seiner Ausdehnung nach nicht mit anderen Städten verglichen werden, sondern nur mit anderen Provinzen oder Ländern. Berlin als Sitz der Zentralregierung von Reich und Preußen, als Produktions- und Konsumtionszentrum, als zweitgrößter Binnenhafen Deutschlands usw. reicht in seinen wirtschaftlichen Funktionen über den Rahmen einer bloßen Produktions- und Konsumtionsstadt hinaus. Aus den Zahlenreihen ergibt sich weiterhin die Ableitung, daß Berlin zwar in sehr starkem Maße Behördenstadt, Handelsstadt, Verkehrsstadt usw. und ein Teil der hier vorhandenen Industrie mit einem entsprechenden den Anteil der Arbeiterschaft abgeleitete Industrie ist, daneben aber entsprechend dem hohen Anteil der Arbeiterschaft an der Erwerbsbevölkerung eine Produktionsindustrie vorhanden ist, die nicht nur den Bedarf der Berliner Bevölkerung selbst deckt, sondern darüber hinaus für ganz Deutschland und den Weltmarkt arbeitet [110]).

b) Berlin als Betriebsgemeinde.

Aus dem Vorhandensein und der Ballung fast aller Produktions- und Gewerbezweige ergibt sich ein außerordentlich starker Bedarf an Arbeitskräften, so daß Berlin zur Aufrechterhaltung seiner Produktions- und Verteilerfunktion trotz des hohen Anteils der Er-

[110]) Vgl. dazu Felix Pinner in: Berlin als Industrie- und Handelsstadt, „Der Zeitungsverlag" Berlin 1928 Nr. 40, S. 72 ff.

werbsbevölkerung auf die Arbeitsbevölkerung in den umliegenden Landkreisen zurückgreifen muß.

Im Gegensatz zum landwirtschaftlichen Betrieb, wo die Wohnstätten mit den Arbeitsstätten weitgehendst zusammenfallen, liegen die Arbeits- und Wohnstätten in der Industrie und im Handel als Folge des volkswirtschaftlichen Strukturwandels — wie oben dargelegt — in der Regel räumlich getrennt. Nach Pfannschmidt [111]) liegen die Arbeits- und Wohnstätten dieser Berufsgruppen vorwiegend innerhalb der sogenannten „Halbstundenwegzone", d. h. weniger als eine halbe Wegstunde voneinander entfernt. Mit der Größe der Betriebe und Gemeinden wächst diese Entfernung bis zur „Einstundenwegzone" und darüber hinaus. Diese Tatsache findet am Beispiel Berlin ihre Bestätigung.

Der zunehmende Ausbau der Berliner Stadt-, Ring- und Vorortbahn und die damit verbundenen Geschwindigkeitssteigerungen läßt die Stadtrandwanderung von Teilmaßen der Berliner Bevölkerung aus der Großstadt in die ländlichen und halbländlichen Gebiete der benachbarten Landkreise fluten, wobei ursprünglich der Vorgang der Citybildung die im Stadtkern wohnende Bevölkerung zur Aussiedlung zwang [112]). Ergebnis dieser Wanderungsbewegung ist, daß in den Jahren 1925 bis 1933 die anteilige Bevölkerungszunahme der sechs Landkreise um Berlin die anteilige Bevölkerungszunahme der Stadt Berlin übertrifft [113]):

Landkreise	Einwohner			
	1925 absolut	= 100	1933 absolut	v. H. d. Sp. 1
	1	2	3	4
Teltow	121 916	100	149 386	122,5
Nieder-Barnim	138 762	100	180 941	130,4
Zauch-Belzig	89 923	100	98 378	109,4
Osthavelland	85 696	100	102 827	119,9
Beskow-Storkow	52 652	100	56 905	108,0
Ober-Barnim	80 726	100	84 437	104,6
Zusammen	569 675	100	672 874	118,1
Berlin	4 024 286	100	4 242 501	105,4

[111]) Pfannschmidt: Die Industriesiedlung in Berlin und in der Mark Brandenburg, Stuttgart. Berlin 1937, S. 97.

[112]) Vgl. Berliner Wirtschaftsberichte, 1938, 2. Januarheft.

[113]) Nach den Bevölkerungszählungen. 1925 u. 1933.

Während die fraglichen Kreisverbände einen Bevölkerungszuwachs von 18 v. H. zu verzeichnen haben, steigt die Bevölkerung Berlins im gleichen Zeitraum um etwa 5 v. H.

Bei einzelnen Landgemeinden ergibt sich folgende aufschlußreiche Entwicklung:

	1925	1933	1934
Kreis Nieder-Barnim			
Hohen-Neuendorf	5 308	6 832	7 145
Schwanebeck	650	1 712	2 051
Glienicke	1 823	3 713	4 004
Zepernick	3 515	7 048	7 577
Hönow	613	1 713	2 070
Neuenhagen	5 132	8 384	9 420
Kreis Teltow			
Miersdorf	678	2 187	2 806
Eichwalde	3 059	4 815	5 212
Schulzendorf	761	4 102	5 026
Teltow	5 434	8 360	9 104
Kleinmachnow	840	3 589	5 762
Osthavelland			
Dallgow	1 276	2 004	2 156
Falkensee	8 180	15 915	18 028
Hennigsdorf	7 645	10 149	10 678

(Aus: Berliner Wirtschaftsberichte 1938, 2. Januarheft.)

Die Bevölkerungszunahme, die bei bestimmten Gemeinden das Sechs- bis Siebenfache des Bevölkerungsstandes von 1925 erreicht, darf fast ausschließlich auf die Zuwanderung aus Berlin zurückgeführt werden.

Vom Kreis Teltow sind in erster Linie die Kreisstadt Teltow selbst, der als Nachbarstadt Berlins eine wichtige siedlungspolitische Bedeutung zukommt, und die Landgemeinde Kleinmachnow hervorzuheben. Im westlichen Kreis Osthavelland kommt eine besondere Bedeutung als Siedlungszentrum der Gemeinde Falkensee und Dallgow zu. Die Bevölkerungszunahme des Industrieortes Hennigsdorf dürfte ihre Ursache zum Teil in dem Ausbau der Industrieanlagen haben, die einen Zuzug aus den benachbarten Gemeinden zur Folge hatte. Im Kreise Niederbarnim ist besonders die Gemeinde Neuenhagen zu erwähnen, die als Siedlungsort eine große Rolle spielt.

Diese bis in das Jahr 1934 hereinreichende Aussiedlung aus Berlin hat den zumeist rein dörflichen Charakter vieler umliegenden Ortschaften teilweise völlig verändert. Sie weisen zwar nach außen

hin noch die Kennzeichen der dörflichen Bebauung auf, aber ein großer Teil der Scheunen und Ställe ist zu Miets- oder Geschäftsräumen umgebaut [114]). Bestimmend für die Richtung der Aussiedlung war der relativ billige Baugrund und der für den Großstädter anziehend wirkende Waldgürtel des West- und Ostrandes des Barnim und Teltow, die zu bevorzugten Siedlungsgebieten geworden sind. Beispielweise ist an der Oranienburger Bahn (jetzt Nord-Südbahn) ein großer Siedlungskomplex entstanden, der bis nach Schildow reicht.

Das Ergebnis dieser Wanderungsbewegung ist, daß ein erheblicher Teil der in Berlin Tätigen außerhalb der Stadtgrenzen wohnt. Die Mehrzahl der in Berlin beschäftigten auswärtigen Lohnempfänger hat seinen Wohnsitz naturgemäß in der näheren Umgebung Berlins. Vorwiegend sind es die unmittelbar angrenzenden Landkreise Niederbarnim im Norden, Teltow im Süden, Osthavelland im Westen, auf die rund 80 v. H. der für den Gewerbesteuerlastenausgleich in Betracht kommenden Gemeinden entfallen. Die Zahl der aus ihnen in Berlin beschäftigten Lohnsummenempfänger hat 1936 über 37 000 = 90 v. H. der aus den umliegenden Landkreisen nach Berlin kommenden Arbeitnehmer betragen.

In den meisten Fällen besteht eine direkte Eisenbahnverbindung nach Berlin, wie etwa die neu ausgebaute Nord-Südbahn mit unmittelbarem Durchgangsverkehr bis zum Stadtkern (Potsdamer Platz). Eine Reihe von Gemeinden sind durch Kraftposten oder Privatautobuslinien mit der nächsten Bahnstation verbunden (z. B. Schönow mit Autobus bis zum Bahnhof Zepernick). Oder es besteht eine direkte Verbindung durch Berliner städtische Verkehrsmittel (beispielsweise Autobus T bis Ruhlsdorf-Teltow). Bei Bestehen keiner unmittelbaren Verbindung dient vor allem das Fahrrad als Beförderungsmittel bis zum nächsten Verkehrshaltepunkt [115]).

c) Berlin als Wohngemeinde.

Die nachfolgende kurze Charakterisierung der Umgebung Berlins beweist das Vorhandensein eines sich um das weitere Stadtgebiet herumlagernden Industriegürtels, der einen starken Bedarf von Ar-

[114]) Vgl. dazu H. Louis: Die geographische Gliederung von Groß-Berlin, Stuttgart 1936. Pfannschmidt: Die Industriesiedlung in der Umgebung Berlins, Zentralblatt für Bauverwaltung und Zeitschr. f. Bauwesen, Jg. 1933, S. 97 ff.

[115]) Vgl. dazu des näheren Berliner Wirtschaftsberichte 1938, 2. Heft, S. 12.

beitskräften erfordert, so daß ein reger Austausch von Arbeitskräften zwischen Berlin und den angrenzenden Gebieten stattfindet [116]).

An der Havel und Dahme im Westen und Südosten Berlins liegt der Standort der Schwerindustrie (Metallgewinnung und Verarbeitung), der elektrotechnischen und chemischen Industrie, der Industrie der Steine und Erden. Vor allem in den Orten Hennigsdorf und Velten, Oranienburg an der oberen Havel, Erkner an der Oberspree, Wildau an der Dahme. Teltow und der hohe Barnim sind infolge der Höhenlage und des guten landwirtschaftlichen Bodens verhältnismäßig industriearm. An der Bahnstrecke Kremmen im Nordwesten Berlins liegt der Industrieort Hennigsdorf mit verschiedenen großen Betrieben der A.E.G. und den Stahl- und Walzwerken Hennigsdorf. Die Abneigung der Arbeiter, vom Arbeitsmarkt nur eines Werkes abhängig zu sein, hat dazu geführt, daß nur ein geringer Teil der beschäftigten Arbeiter in den Gartensiedlungen der A.E.G.-Werke angesiedelt ist. Daher ist das Unternehmen in ganz starkem Maße auf Berliner Facharbeiter angewiesen [117]). Das weiter nördlich gelegene Velten hat vor allem Fabriken für Töpferwaren, große Sägewerke, teilweise auch metallverarbeitende und chemische Industrie. Im westlich gelegenen Nowawes haben Textilindustrie und Spinnereien, der Maschinenbau und elektrische Apparatebau ihren Standort. Die Teltower Industrie ist im Zuge des Teltowkanals stark in Bezug, Absatz und Arbeitsmarkt mit Berlin verknüpft. Hier wird vor allem die Anfertigung von Halbfabrikaten (Porzellane für elektrotechnische Industrien usw.) von Maschinen (in Drewitz) und von absatzgebundenen Verbrauchsgütern (Arzneien) betrieben. In Wildau befinden sich die großen Werke der Berliner Maschinenbau A.-G. (vormals L. Schwartzkopf), außerdem ist noch holzverarbeitende Industrie vorhanden. Kleinere Maschinenfabriken und vor allem Ziegeleien finden sich ringsum Berlin in großer Zahl.

Viele von den Unternehmen, vor allem der Massenfabrikation, sind infolge der Abwanderung von Teilen der mechanischen Großindustrie aus dem Stadtgebiet Berlin entstanden. Bestimmend für diese Verlagerungen nach außerhalb waren in erster Linie die Ra-

---

[116]) Literatur: Berlins wirtschaftliche Verflechtung, Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Berlin, 1928, Nr. 8, S. 80 ff.; Pfannschmidt, a. a. O., S. 87 ff.

[117]) Aus diesem Grunde hat Berlin als Wohngemeinde von der Betriebsgemeinde Hennigsdorf bisher weitaus mehr erhalten, als es selbst als Betriebsgemeinde zu zahlen hatte. Diese Tatsache hat für Hennigsdorf zu schwerwiegenden finanzpolitischen Folgen geführt. Über die darüber mit Berlin geführten Verhandlungen vgl. die Diss. v. Closs, S. 75 ff.

tionalisierungsbestrebungen, beispielsweise das Aufsuchen billigen Geländes und die Ausnutzung günstiger Verkehrsbedingungen, wobei zahlreiche Werke mit ihren Stammunternehmungen in Berlin produktionstechnisch wie auch kaufmännisch eng verbunden blieben.

Die relativ großen Entfernungen zwischen den Arbeitsstätten und Wohnstätten von und nach Berlin (30 klm. und mehr), haben eine umfangreiche Pendelwanderung zur Folge. Zu den Pendelwanderungen innerhalb des Stadtgebietes kommen die täglichen Pendelwanderungen zwischen den Arbeitsstätten innerhalb der Ringbahn und den Wohnstätten in den Vororten. Da in den genannten Industrieorten mehrere tausend Arbeitnehmer besonders aus den dichtbevölkerten Wohnvierteln (Südosten Berlins: Niederschöneweide, Grünau; Nordwesten: Tegel, Reinickendorf usw.) beschäftigt sind, verkehren zur Bewältigung des Massenverkehrs teilweise besondere Arbeiterzüge zu den Schichtwechselzeiten. Zwischen Hennigsdorf und Berlin und für das Industriegebiet bei Teltow vermitteln Straßenbahnlinien die Beförderung der Arbeitskräfte aus Berlin.

d) Die Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs auf Berlin.

Um zunächst ein Gesamtbild von den Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs zu vermitteln, ist in der Übersicht 1 die Zahl der nach § 52 GewSt.VO. anspruchsberechtigten Wohngemeinden, die Zahl der erstattungspflichtigen Betriebsgemeinden und die Anzahl der entsprechenden Lohnsummenempfänger für die Jahre 1926 bis 1936 zusammengestellt.

Es zeigt sich, daß Berlin 1936 141 Wohngemeinden an seinem Gewerbesteueraufkommen beteiligt hat. Entsprechend dem Wirtschaftsablauf stieg die Zahl der anspruchsberechtigten Wohngemeinden von 1927 zu 1930 um 38,6 v. H., fiel dann bis zum Ende der Krisenjahre unter den Stand von 1928, um dann nach kurzer Anlaufszeit den Höchststand von 1930 zu überschreiten. Die gleiche Bewegungstendenz mit weitaus stärkeren Schwankungen ergibt die Zahlenreihe der in Berlin beschäftigten, auswärts wohnenden Arbeitnehmer (Sp. 3). Im Jahre 1936 lag die Zahl um 76,7 v. H. höher als 1933, nachdem sie im Rechnungsjahr 1933 unter den Stand von 1927 gesunken war.

Die absolute Zahl der in Berlin beschäftigten, auswärts wohnenden Arbeitnehmer stellte sich 1936 auf 43 832. Infolge der besonderen Regelung des § 52 sind in den Gesamtzahlen die Arbeitnehmer

Zahl der nach § 52 GewStVO. anspruchsberechtigten Wohngemeinden und erstattungspflichtigen Betriebsgemeinden und Zahl der entsprechenden Lohnsummenempfänger.

Rechnungsjahr 1927—1936 (Übersicht 1).

Rechn.-Jahr	Zahl der Wohngemeinden überhaupt	1927 = 100	Zahl der Lohnsummenempf. überhaupt	1927 = 100	Zahl der Betriebsgem. überhaupt	1927 = 100	Zahl der Lohnsummenempf. überhaupt	1927 = 100
	1	2	3	4	5	6	7	8
1927	101	100,0	25.445	100,0	9	100,0	1.764	100,0
1928	110	108,9	30.989	121,8	11	122,2	3.107	176,1
1929	123	121,8	34.938	137,3	10	111,1	3.122	177,0
1930	140	138,6	38,820	152,6	10	111,1	2.623	148,7
1931	127	125,7	32.321	127,0	11	122,2	2.157	122,3
1932	115	113,9	26.281	103,3	5	55,6	2.488	84,4
1933	108	106,9	24.321	95,6	5	55,6	975	55,2
1934	110	108,9	28.880	113,6	9	100,0	1.178	66,8
1935	125	123,8	38,690	152,1	13	144,4	1.683	95,4
1936	141	139,6	43.832	172,3	15	166,7	2.514	142,5

(Zahlen zusammengestellt nach: Berliner Wirtschaftsberichte, 1. Januar-Heft 1938, und Angaben der Stadt Berlin.)

aus Gemeinden mit weniger als 20 in Berlin Beschäftigten, die nicht in gewerblichen Betrieben Tätigen usw. nicht enthalten. Schätzungsweise hat die Gesamtzahl der in Berlin tätigen, auswärts wohnenden Arbeitnehmer 1935 etwa 60—70 000 betragen [118]). Ebenso sind die auswärts beschäftigten, in Berlin wohnenden Lohnsummenempfänger nicht enthalten, soweit sie in einer Gemeinde nicht die Zahl von 20 erreichen.

Aus der Zahl der auswärts wohnenden, in Berlin tätigen Arbeitnehmer geht hervor, daß Berlin im Gegensatz etwa zu Frankfurt/Main mit seinen rund 70 000 anerkannten auswärtigen Arbeitnehmern den Bedarf an Arbeitskräften zum größten Teil aus dem Stadtgebiet deckt. Dem entspricht voll die oben festgestellte Tatsache, daß Berlin dem Typ einer Arbeiterstadt ähnelt. Diese relativ niedrige Ziffer wird im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß ein großer Teil der gewerblichen Bevölkerung in den Rand- und Außenbezirken der Stadt Berlin wohnt, die 1920 eingemeindet worden sind. (Etwa Spandau mit 137 000 Einwohnern, Reinickendorf mit 69 837 Bewohnern usw.). Zieht man nämlich die seit 1920 erfolgten Eingemeindungen heran, ergibt sich folgendes: Aus dem Landkreise Nie-

[118]) Vgl. Berliner Wirtschaftsberichte 1938, 1. JanuarHeft, S. 3.

derbarnim wurden eingemeindet: 29 Landgemeinden (u. a. Hohenschönhausen, Niederschönhausen, Oberschöneweide, Rosenthal, Tegel) und 17 Gutsbezirke; aus dem Kreise Teltow die Stadt Köpenick mit 52 180 Einwohnern und 25 Landgemeinden (u. a. Niederschöneweide, das fast ausschließlich Arbeiterviertel ist, Tempelhof, Schmargendorf) und 7 Gutsbezirke; aus dem Kreise Osthavelland: 5 Landgemeinden und 2 Gutsbezirke. Die eingemeindete Gesamtfläche beträgt etwa 80 000 ha.

Die Folge dieser Eingemeindungspolitik ist ein Wegfall von Wohngemeinden im Sinne der Gewerbesteuerverordnung. So bestehen, worauf auch Pfannschmidt a.a.O., S. 99 hinweist, die größten Pendelwanderungen zwischen den Riesenbetrieben im Nordosten und denArbeiterwohngebieten im Norden und Osten, d. h. also innerhalb des nach 1920 entstandenen Stadtgebietes.

Die Zahl der erstattungspflichtigen Betriebsgemeinden und der in Berlin wohnenden Lohnsummenempfänger ist verhältnismäßig gering (vgl. Übersicht 1), so daß Berlin insgesamt gesehen als Wohngemeinde kaum eine Bedeutung hat. Lediglich für die Gemeinden Hennigsdorf und Schönefeld (Kreis Teltow), die 1936 rund 30 000 bzw. 13 000 Reichsmark an Berlin als Ausgleichszuschuß zahlen mußten, spielt die Wohngemeinde Berlin für die Finanzgebarung dieser Gemeinden eine gewisse Rolle.

Entsprechend der großen Anzahl der in Berlin beschäftigten Arbeitnehmer und des starken Lohnsummensteueraufkommens [119]) hatte Berlin nach Abzug der Gegenansprüche zu zahlen:

Rechnungsjahr	RM
1928	563 670
1929	614 370
1930	643 710
1931	481 260
1932	311 360
1933	312 680
1934	502 120
1935	682 820
1936	865 554

(Aus: Verwaltungsbericht der Hauptsteuerverwaltung f. d. Zeit vom 1. April 1932 bis 31. März 1936, Berlin 1937, S. 33 ff., und Angaben der Stadt Berlin.)

[119]) Einen Eindruck von der Gewerbesteuerkraft der Stadt Berlin vermittelt folgendes Aufkommensbild im Rj. 1935:

	GewSt.-Aufkommen Mill. RM	RM je Einwohner
Berlin	107,0	25,39
Provinz Rheinland	117,9	15,44

(Taschenbuch usw. 9. H., S. 106.)

Die Höhe der Zahlungen zeigt, daß die Belastung Berlins aus dem Gewerbesteuerausgleich auf der Grundlage des § 52 GewStVO. im Durchschnitt jährlich etwa $^1/_2$ Million RM. betragen hat, wobei dieser Betrag fast ausschließlich in die Gemeinden der umliegenden Landkreise geflossen ist.

Auf den Kopf hat Berlin aus dem Lohnsummensteueraufkommen an Wohngemeinden gezahlt [120]):

Rechn.-Jahr	pro Kopf RM	Lohns. St. Aufkommen Mill. RM	Gesamtzahl der Lohnsummenempf.
1930/31	17	33,2	1 940 980
1931/32	16	33,4	2 110 716
1932/33	12	25,4	2 014 678
1933/34	14	26,0	1 846 739
1934/35	18	31,2	1 658 386
1935/36	21	35,7	1 676 775
1936/37	23	40,0	1 713 364

Der zu zahlende Kopfbetrag ist nach seinem Tiefpunkt im Jahre 1932/33 im Rechnungsjahr 1936/37 bereits um fast das Doppelte gestiegen, obwohl sich das Lohnsummensteueraufkommen nicht in entsprechendem Maße erhöht hat. Diese Tatsache hängt mit der gegensätzlichen Entwicklung des Lohnsummensteueraufkommens und der Zahl der Lohnsummenempfänger zusammen. Aus dem zu zahlenden Kopfbetrag geht hervor, daß Berlin im Durchschnitt durch den Gewerbesteuerausgleich weit weniger belastet ist, als andere große Gemeinden, insbesondere die Industriegemeinden des rheinisch-westfälischen Industriegebietes (vgl. S. 113 der Arbeit).

e) Die Bedeutung der Betriebsgemeinde Berlin für die benachbarten Landkreise.

Für das Rechnungsjahr 1936 ist eine genaue Aufteilung der anspruchsberechtigten und leistungsverpflichteten Gemeinden vorgenommen worden, um die Bedeutung der Reichshauptstadt vom Blickpunkt des Gewerbesteuerausgleichs gesehen für die umliegenden Gemeinden und Kreise zu spezifizieren. In der Übersicht 2 sind die Nachbarkreise Berlins mit der Wohnbevölkerung, der Anzahl der

[120]) Die Zahl wird errechnet durch Inbeziehungssetzung des Aufkommens zur Zahl der Lohnsummenempfänger.

Die Bedeutung der Betriebsgemeinde Berlin für die benachbarten Landkreise 1933—1936.

(Übersicht 2)

Landkreise	Wohnbevölkerung [1])	Anzahl der Gem.	davon hat Berlin als zuschußberechtigte Wohngemeinden anerkannt für das Rechnungsjahr [2]) [3])											
			1933			1934			1935			1936		
			Zahl	Lohns.-Empf.	v.H.d. Sp. 1	Zahl	Lohns.-Empf.	v.H.d. Sp. 1	Zahl	Lohns.-Empf.	v.H.d. Sp. 1	Zahl	Lohns.-Empf.	v.H.d. Sp. 1
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Teltow	149 386	115	34	7 175	4,8	36	8 943	6,0	38	11 836	7,9	37	13 213	8,8
Nieder-Barnim	180 941	85	36	9 947	5,5	38	11 557	6,4	43	15 272	8,4	46	17 738	9,8
Osthavelland	94 240	75	10	3 469	3,7	11	4 516	4,8	12	6 179	6,6	13	6 391	6,8
Zauch-Belzig	98 378	152	8	500	0,5	8	557	0,6	8	869	0,9	8	1 113	1,1
Beeskow-Storkow	56 905	114	4	250	0,4	4	233	0,4	5	360	0,6	9	795	1,4
Ober-Barnim	83 189	86	5	512	0,6	3	437	0,5	3	595	0,7	5	901	1,1
Jüterbog-Luckenwalde	77 840	119	2	131	0,2	2	222	0,3	3	750	1.0	4	394	0,5
Lebus	104 593	125	2	391	0,4	1	348	0,3	2	514	0,5	2	518	0,5
Zusammen	845 472	871	101	22 375	2,6	103	26 813	3,2	114	36 375	4,3	124	41 063	4,9

(Zahlen zusammengestellt und errechnet nach: Berliner Wirtschaftsberichte,1938, 1. Januar-Heft, und nach Angaben der Stadt Berlin für das Rechnungsjahr 1936.)

[1]) Unter Berücksichtigung der bis zum 31. März 1937 eingetretenen Gebietsveränderungen.

[2]) ohne Stadtkreise.

[3]) jeweils nach dem Personenstande vom 10. X. des dem Rechnungsjahr vorangehenden Kalenderjahres.

Gemeinden und den davon als zuschußberechtigt anerkannten Wohngemeinden mit den entsprechenden Lohnsummenempfängern zusammengestellt.

Wie die Übersicht zeigt, sind am 10. Oktober 1935 von den umliegenden Landkreisen etwa 5 v. H. der W o h n bevölkerung in Berlin tätig gewesen. Den größten Anteil daran haben die drei Kreise Niederbarnim, Teltow und Osthavelland, die im Durchschnitt 8,5 v. H. ihrer Wohnbevölkerung nach Berlin entsandt haben, während die fünf nicht unmittelbar an Berlin grenzenden Kreise insgesamt mit nur 4,6 v. H. beteiligt sind, wobei die absolute Zahl der aus den einzelnen Landkreisen in Berlin beschäftigten Lohnsummenempfänger überhaupt nicht ins Gewicht fällt. Von den 871 kreisangehörigen Gemeinden hat Berlin 124 (= etwa 15 v. H.) als zuschußberechtigte Wohngemeinden anerkannt. Die Zahl der aus den Landkreisen in Berlin Beschäftigten hat sich von 1933 zu 1936 fast verdoppelt (2,6 v. H. bzw. 4,9 v. H.); dagegen ist die absolute Zahl der anerkannten Wohngemeinden im gleichen Zeitraum nur um 23 gestiegen.

Eine tiefere Erkenntnis von der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung Berlins für die umliegenden Landkreise bietet erst eine Inbeziehungssetzung der gewerblichen Bevölkerung der betreffenden Gemeindeverbände zu den in Berlin beschäftigten Lohnsummenempfängern. Da Zahlen über den Anteil der gewerblichen Bevölkerung zur Wohnbevölkerung für die einzelnen Kreise nicht vorhanden sind — bekannt ist lediglich der Anteil der gewerblichen Bevölkerung zur Wohnbevölkerung der Gemeinden über 10 000 Einwohner —, ist als zuverlässig anzusehender Hilfsmaßstab die lohnsteuerpflichtige Bevölkerung in den einzelnen Landkreisen zugrunde gelegt. Hierin sind die nicht zur Lohnsteuer veranlagten Arbeitnehmer (Freigrenze bzw. wegen der Höhe des Gehalts erfolgte Veranlagung zur Einkommensteuer) nicht enthalten, deren Zahl aber nicht wesentlich ins Gewicht fallen dürfte.

---

[121]) Die Zahlen sind entnommen aus: Statistik des Dt. Reiches, Bd. 492, S. 28, „Der Steuerabzug vom Arbeitslohn in den Jahren 1932 und 1934", Berlin 1937.

Der Anteil der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempfänger an der lohnsteuerpflichtigen Bevölkerung [121]) der umliegenden Landkreise 1934. *(Übersicht 3).*

Landkreise	Lohnsteuerpflichtige Bevölkerung	davon als Lohns.-Empfänger i. Bln. beschäftigt	v. H. d. Sp. 1
	1	2	3
Teltow	61 964	11 836	19,1
Nieder-Barnim	74 150	15 272	20,6
Osthavelland	56 642	6 179	10,9
Zauch-Belzig	29 865	869	2,9
Beeskow-Storkow	15 923	360	2,2
Ober-Barnim	31 362	595	1,9
Jüterbog-Luckenwalde	28 514	750	2,6
Lebus	34 291	514	1,5
Zusammen	332 711	36 375	10,9

Aus der Übersicht geht hervor, daß 1934 bei Berücksichtigung der oben angeführten Einschränkungen rd. 11 v. H. der Lohnsteuerpflichtigen aus den Gemeinden der acht angeführten Gemeindeverbände in Berlin beschäftigt gewesen sind. Aus dem Kreise Niederbarnim kamen sogar 20,6 v. H., aus Teltow 19,1 v. H. und aus Osthavelland 10,9 v. H. nach Berlin, um hier ihrem Erwerb nachzugehen.

Die Zahlenreihen der Übersichten 2 und 3 beweisen, welchen bedeutsamen wirtschaftspolitischen und damit letzthin auch finanzpolitischen Einfluß die Betriebsgemeinde Berlin auf die angrenzenden Landkreise hat. Diese Tatsache wird besonders deutlich aus den Entwicklungsreihen der Übersicht 2 (Sp. 3, 4 und Sp. 12, 13), die in der Endsumme fast eine Verdoppelung der in Berlin tätigen Lohnsummenempfänger bei relativ geringer Steigerung der anspruchsberechtigten Wohngemeinden zeigen. Daraus läßt sich folgern, daß der „Arbeitsmarkt" Berlin nur für eine gewisse Gruppe von umliegenden Gemeinden ein entscheidendes Gewicht hat, während der größte Teil der sehr stark landwirtschaftlich durchsetzten Gemeinden weniger von Berlin als Arbeitsort abhängig ist, indem die Gemeindeeinwohner entweder Landwirtschaft oder Kleingewerbe betreiben oder wegen der größeren Entfernung zu Berlin in anderen näher gelegenen Gemeinden arbeiten. Diese letztere Tatsache findet ihre Begründung u. a. auch darin, daß allgemein in ärmeren Landgemeinden, wo breitere Erwerbsgrundlagen die Überschußbevölkerung nicht binden, die

Erwerbstätigkeit von nächstliegenden größeren Gemeinden abhängig ist. Wie stark übrigens die acht fraglichen Kreise landwirtschaftlich durchsetzt sind, zeigen folgende Berechnungen: Niederbarnim 30 bis 40 v. H., Teltow und Osthavelland 40 bis 50 v. H. und die übrigen 50 bis 70 v. H.

Diese Zahlen dürften den außerordentlich niedrigen Beteiligungsanteil der Wohngemeinden der Kreise Zauch-Belzig bis Lebus erklären, die starken landwirtschaftlichen Charakter zeigen. In diesem Zusammenhang muß die Übersicht 3, Sp. 1 herangezogen werden, die diesen Tatbestand durch eine relativ niedrige Zahl der lohnsteuerpflichtigen Bevölkerung bestätigt.

Welche finanzpolitischen Auswirkungen der § 52 GewSt.VO. für die umliegenden Landkreise hat, zeigt folgende Aufstellung. Hierbei sind die Gegenansprüche der Stadt Berlin an die Gemeinden der einzelnen Kreise abgesetzt und zwar: Teltow mit 18 467 RM. (insbesondere Schönefeld), Niederbarnim mit 2 914 RM. und Osthavelland mit 34 055 RM. (Hennigsdorf und Falkensee).

Ausgleichszahlungen der Stadt Berlin im Rj. 1936

Landkreis [122]	Zahl der beteil. Wohngemeinden [122])	Zuschuß RM
Teltow	37	193 658
Nieder-Barnim	46	416 327
Osthavelland	13	103 641
Zauch-Belzig	8	26 304
Beeskow-Storkow	9	18 738
Ober-Barnim	5	21 294
Jüterbog-Luckenwalde	4	9 311
Lebus	2	20 324
Zusammen	124	809 639

Außerordentlich bedeutsam sind die Gewerbesteuerausgleichszahlungen für den Kreis Niederbarnim. Die 46 zuschußberechtigten Wohngemeinden haben im Rechnungsjahr 1936 insgesamt über 400 000 RM. erhalten, was einem Durchschnitt von etwa 9 000 RM. entspricht. Auf die 13 beteiligten Wohngemeinden des Kreises Osthavelland entfallen durchschnittlich 10 500 RM., während die anteilsberechtigten Wohngemeinden des Kreises Teltow rd. 5 400 RM. als Einnahme buchen können. Erheblich sind die Durchschnittsleistungen für die übrigen Kreise, da hier wenige Wohngemeinden relativ hohe Summen erhalten, (z. B. Kreis Lebus).

[122]) ohne Stadtkreise.

f) Die Bedeutung der Ausgleichszahlungen Berlins nach § 52 für die gemeindlichen Gebietskörperschaften.

Einen instruktiven Einblick in die weitreichenden Auswirkungen des § 52 GewSt.VO. für die mit Berlin im Gewerbesteuerleistungsverkehr stehenden Gemeinden vermittelt eine an Hand der Rechnungsergebnisse für das Rechnungsjahr 1936 vorgenommene Untersuchung. In der Übersicht 4 sind gegenübergestellt die kreisangehörigen Wohngemeinden einschl. ihrer Wohnbevölkerung mit der Zahl der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempfänger und der an die einzelnen Gemeinden gezahlten Ausgleichszuschußbeträge.

(Übersicht 4).

Kreis Wohngemeinde	Wohnbevölkerung am 16. 6. 33	Zahl der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempf.	Zuschuß RM
	1	2	3
Kreis Teltow			
1. Blankenfelde	1 364	463	10 942
2. Dabendorf	1 429	183	4 325
3. Dahlewitz	795	141	3 342
4. Drewitz	1 826	124	2 931
5. Eichwalde	4 815	819	19 356
6. Glasow	1 460	199	4 703
7. Groß-Beeren	1 971	148	3 498
8. Groß-Besten	1 450	74	1 749
9. Groß-Ziethen	1 347	152	3 592
10. Gütergotz	1 134	79	1 867
11. Klein-Besten	866	98	2 209
12. Klein-Machnow	3 589	1 033	24 414
13. Königswusterhausen	5 661	398	9 406
14. Mahlow	1 971	292	6 901
15. Mellensee (einschl. Mellen)	997	47	1 111
16. Miersdorf	2 187	550	12 999
17. Mittenwalde	3 036	186	4 396
18. Neubabelsberg	2 004	136	3 168
19. Nowawes	29 229	2 074	49 016
20. Rangsdorf	1 095	208	4 916
21. Ruhlsdorf	983	54	1 276
22. Schenkendorf b. Königswusterhausen	1 045	83	1 962
23. Schönefeld	603	74	1 749
24. Schöneiche b. Zossen	835	51	1 205
25. Schulzendorf	4 102	1 066	25 194
26. Senzig	1 683	142	3 356
27. Stahnsdorf	3 071	422	9 973
28. Teltow	8 360	1 781	42 092
29. Thyrow	846	60	1 418

Kreis Wohngemeinde	Wohn- bevölkerung am 16. 6. 33	Zahl der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempf.	Zuschuß RM
	1	2	3
30. Trebbin	3 717	140	3 309
31. Waltersdorf	684	220	5 199
32. Wildau	4 509	563	10 942
33. Wünsdorf	1 665	100	2 363
34. Zeesen	1 676	229	5 412
35. Zernsdorf	1 231	56	1 323
36. Zeuthen	3 062	453	10 706
37. Zossen	5 479	415	9 808
		13 213	212 118
Kreis Nieder-Barnim			
1. Ahrensfelde	1 297	252	5 956
2. Altlandsberg	4 344	465	11 011
3. Basdorf	867	84	1 985
4. Bergfelde	2 510	449	10 612
5. Bernau	12 072	1 433	33 867
6. Birkenwerder	4 993	620	14 653
7. Birkholz	471	47	1 111
8. Blumberg	1 500	94	2 222
9. Borgsdorf	2 062	232	5 483
10. Bruchmühle	880	98	2 316
11. Dahlw.-Hoppeg.	2 665	314	7 421
12. Eggersdorf	2 248	276	6 523
13. Eiche	472	90	2 127
14. Erkner	7 152	775	18 316
15. Fredersdorf	3 096	527	12 455
16. Friedrichsthal	1 612	68	1 607
17. Germendorf	1 064	26	614
18. Glienicke/Nordb.	3 713	746	17 631
19. Grünheide	2 245	150	3 545
20. Hennickendorf	2 190	80	1 891
21. Herzfelde	3 610	69	1 631
22. Hohen-Neuend.	6 832	1 225	28 951
23. Höhnow	1 737	444	10 493
24. Klein-Schönebeck	5 016	722	17 064
25. Lehnitz	801	122	2 883
26. Lindenberg	1 462	224	5 294
27. Mühlenbeck	2 614	314	7 421
28. Nassenheide	903	37	874
29. Neuenhagen	8 384	1 415	33 442
30. Oranienburg	17 120	654	15 456
31. Petershagen	5 119	891	21 058
32. Rehfelde	2 101	117	2 765
33. Rüdersdorf (einschl. Tasdorf u. Kalkberge)	10 515	530	12 526
34. Sachsenhausen	2 557	79	1 867
35. Schildow	1 905	437	10 328
36. Schmachtenhagen	1 104	39	922

Kreis Wohngemeinde	Wohn- bevölkerung am 16. 6. 33		Zahl der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempf.	Zuschuß RM
	1		2	3
37. Schöneiche b. Friedrichshagen	2 143		237	5 601
38. Schönow	2 929		536	12 668
39. Schwanebeck	1 712		415	9 808
40. Stolpe	675		92	2 174
41. Vogelsdorf	1 260		106	2 505
42. Wandlitz	1 857		78	1 843
43. Wensickendorf	942		68	1 607
44. Woltersdorf b. Erkner	5 146		634	14 984
45. Zepernick	7 048		1 380	32 615
46. Zühlsdorf	823		47	1 111
			17 738	419 238
Kreis Osthavelland				
1. Brieselang	2 750		627	14 818
2. Dallgow	2 004		264	6 239
3. Falkensee	15 915		3 621	85 578
4. Geltow	1 450		52	1 229
5. Hennigsdorf	10 149		408	9 643
6. Kremmen	2 977		67	1 583
7. Marwitz	1 468		44	1 040
8. Nauen	10 659		660	15 662
9. Neu-Bötzow	1 330		62	1 465
10. Rohrbeck	1 012		132	3 120
11. Schwante	526		28	662
12. Vehlefanz	1 198		31	733
13. Velten	7 974		395	9 324
			6 391	137 696
Kreis Zauch-Belzig				
1. Alt-Langerwisch	730			
2. Caputh	3 458			
3. Glindow	3 901	*)	654	15 456
4. Michendorf	1 941			
5. Saarmund	914			
6. Seddin	612			
7. Beelitz	4 865		64	1 513
8. Werder	8 796		395	9 335
			1 113	26 304

*) Seit Beendigung der Inflation werden die Ansprüche nach § 52 GewStVO. der kreisangehörigen Landgemeinden gegen die drei Städte Berlin, Brandenburg und Potsdam von der Kreisverwaltung geltend gemacht.

Kreis Wohngemeinde	Wohn- bevölkerung am 16. 6. 33	Zahl der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempf.	Zuschuß RM
	1	2	3
Kreis Beeskow-Storkow			
1. Alt-Hartmannsdorf	544	34	804
2. Gosen	958	83	1 962
3. Ketschendorf	6 003	177	4 183
4. Langewahl	803	22	520
5. Neu-Zittau	1 709	159	3 758
6. Nieder-Lebme	2 000	93	2 198
7. Rauen	1 703	88	2 080
8. Spreenhagen	1 262	67	1 583
9. Wernsdorf	1 175	72	1 702
		795	18 788
Kreis Ober-Barnim			
1. Biesenthal	3 609	159	3 758
2. Ladeburg	1 261	126	2 978
3. Rüdnitz	755	29	685
4. Strausberg	10 328	385	9 099
5. Werneuchen	2 887	202	4 774
		901	21 294
Kreis Jüterbog-Luckenwalde			
1. Dahme	5 247	51	1 205
2. Jüterbog	8 527	72	1 702
3. Luckenwalde	25 763	250	5 908
4. Woltersdorf	1 093	21	496
		394	9 311
Kreis Lebus			
1. Fürstenwalde	25 490	480	11 344
2. Müncheberg	4 819	38	8 980
		518	20 324
Kreis Randow			
Altdamm	10 309	26	614
Kreis Torgau			
Annaburg	4 017	21	518

Nicht berücksichtigt sind wiederum die von Berlin gestellten Gegenansprüche, die in einer Sonderübersicht zusammengestellt sind.

Wie aus der Sp. 2 der Übersicht 4 zu ersehen ist, ist in einer ganzen Reihe von Gemeinden ein hoher Anteil der Wohnbevölkerung arbeitsmäßig an Berlin gebunden. In einzelnen kleinen Gemeinden beträgt dieser sogar fast 30 v. H. (Schulzendorf und Waltersdorf im Kreise Teltow). Aus 9 Gemeinden kommen täglich mehr als 1 000 Arbeitnehmer nach Berlin, so z. B. aus Klein-Machnow, Nowawes, Schulzendorf, Neuenhagen, Zepernick usw. An der Spitze steht die Landgemeinde Falkensee mit 3 621 = rd. 23 v. H. der Wohnbevölkerung. Danach folgt die Gemeinde Nowawes, aus der 2 074 Lohnsummenempfänger ihren Arbeitsplatz in Berlin haben.

Die Gewerbesteuerausgleichszahlungen an die einzelnen Gemeinden nehmen z. T. eine derartige Höhe an, daß fast von einer finanziellen Abhängigkeit der betreffenden Gemeinden von Berlin gesprochen werden kann. So hat beispielsweise Klein-Machnow rd. 24 000, Hohen-Neuendorf 28 000 RM. und Falkensee ohne Abzug der nicht wesentlich hohen Gegenansprüche (rd. 2 000 RM.) sogar 85 000 RM. erhalten. Diese fast ausschließlich arbeitsmäßige und damit durch den Lastenausgleich zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden bedingte weitgehende finanzielle Gebundenheit bestimmter Gemeinden an Berlin geht noch deutlicher aus folgender Aufstellung hervor, in der die den Gemeinden gezahlten Gesamtausgleichsbeträge den Gewerbesteuerausgleichzahlungen der Stadt Berlin gegenübergestellt sind.

Gemeinde	nach § 52 erhalten RM	davon von Berlin RM
Bergfelde	11 280	10 612
Bernau	33 064	33 064
Eichwalde	19 437	19 356
Hohenneuendorf	31 193	28 951
Klein-Machnow	24 849	24 414
Mahlow	6 901	6 901
Miersdorf	13 478	12 999
Neuenhagen	33 442	33 442
Schönow	12 668	12 668
Zepernick	32 615	32 615

Danach erhalten die Gemeinden Bernau, Mahlow, Neuenhagen, Schönow und Zepernick Gewerbesteuerausgleichszuschüsse ausschließlich von Berlin, d. h. die auswärts beschäftigten Arbeitnehmer aus diesen Gemeinden sind ausschließlich in Berlin tätig. Auch bei den übrigen Gemeinden fallen die von anderen Betriebsgemeinden ge-

zahlten Ausgleichszuschüsse kaum ins Gewicht. Allerdings ist bei den Wohngemeinden, die Zuschüsse ausschließlich von Berlin erhalten, die Möglichkeit gegeben, daß Arbeitnehmer aus diesen Gemeinden nicht in Berlin beschäftigt sind, die aber infolge der Regelung des § 52, wonach die Mindestzahl von 21 Lohnsummenempfängern in einer Gemeinde erreicht sein muß, nicht in Erscheinung treten, also zahlenmäßig keine Rolle spielen.

Stellt man die auf den Kopf berechneten von der Stadt Berlin gezahlten Gewerbesteuerausgleichszuschüsse einer Reihe von Gemeinden der Gewerbesteuerkraft dieser Gemeinden gegenüber, so ergibt sich, daß die Beteiligung am Berliner Lohnsummensteueraufkommen das eigene Gewerbesteueraufkommen dieser Gemeinden übersteigt bzw. sehr nahe kommt.

Gemeinde	Einw.	Gewerbest. RM je Einwohner	nach § 52 erhalten RM je Einwohner	v. H. d. Sp. 1
		1	2	3
Mahlow	1 971	2,72	3,85	141,54
Miersdorf	2 187	5,27	5,94	112,71
Bergfelde	2 510	1,28	4,23	330,47
Schönow	2 929	5,27	4,33	82,16
Klein-Machnow	3 589	9,89	6,80	68,76
Hohen-Neuend.	6 832	3,52	4,24	120,45
Eichwalde	4 815	7,22	4,02	55,68
Zepernick	7 048	2,48	4,62	186,29
Neuenhagen	8 384	2,52	4,01	159,13
Falkensee	15 915	7,93	5,38	67,84

Die Gemeinde Bergfelde erhält über das Dreifache und Zepernick fast das Doppelte des eigenen Gewerbesteueraufkommens aus der Beteiligung durch Berlin. Diese Höhe des auf den Einwohner entfallenden Anteils hängt mit der geringen Gewerbesteuerkraft dieser Gemeinden, die z. T. rein ländlichen Charakter tragen, und dem starken Lohnsummensteueraufkommen in Berlin (etwa 8,50 RM. je Einwohner) zusammen. Während das auf den Einwohner berechnete Gewerbesteueraufkommen bei den Landgemeinden der Größenklasse 2 001 bis 5 000 Einwohner im Rechnungsjahr 1936 9,29 RM. betragen hat, ist bei Bergfelde ein Aufkommen von nur 1,28 RM. zu verzeichnen. Das Gleiche gilt für Zepernick mit einem Prokopfaufkommen von 2,48 RM., während das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen je Einwohner bei den Landgemeinden der Größenklasse

5 001 bis 10 000 Einwohner im Rechnungsjahr 1936 17,20 RM. betragen hat [123]).

Zieht man den Zuschußbedarf der drei Verwaltungszweige Polizei, Volksschulen und Fürsorgewesen heran, so zeigt sich, daß eine Anzahl von Gemeinden aus dem Gewerbesteuerausgleich durch Berlin eine z. T. recht erhebliche Entlastung erfahren.

Verwaltungszweig	Zuschußbed. RM je Einw.	Verwaltungszweig	Zuschußbed. RM je Einw.
Bergfelde		*Eichwalde*	
Polizei	2,15	Polizei	5,36
Volksschulen	6,47	Volksschulen	8,45
Fürsorgewesen	5,65	Fürsorgewesen	3,62
	14,25		17,12
Hohen-Neuendorf		*Klein-Machnow*	
Polizei	2,90	Polizei	4,04
Volksschulen	5,03	Volksschulen	18,00
Fürsorgewesen	6,39	Fürsorgewesen	2,79
	13,62		24,83
Mahlow		*Miersdorf*	
Polizei	4,89	Polizei	7,86
Volksschulen	3,34	Volksschulen	3,05
Fürsorgewesen	1,67	Fürsorgewesen	3,92
	9,89		14,83
Neuenhagen		*Zepernick*	
Polizei	2,69	Polizei	3,01
Volksschulen	2,74	Volksschulen	4,06
Fürsorgewesen	8,22	Fürsorgewesen	5,61
	13,93		12,68

Diese Gegenüberstellung der Kopfbeträge des Zuschußbedarfs der herangezogenen Verwaltungzweige mit den erhaltenen Kopfbeträgen aus dem Gewerbesteuerlastenausgleich zeigt, daß einzelne Gemeinden über ein Drittel des Zuschußbedarfs aus den Gewerbesteuerausgleichszahlungen der Stadt Berlin decken können. Bei der Landgemeinde Miersdorf (Kreis Teltow) stellt sich dieser Anteilssatz sogar auf 40 v. H. Aus diesem Zahlenmaterial geht der außerordentlich starke finanzielle Ausstrahlungsbereich Berlins hervor. Die Landgemeinden, auf deren Erwerbsbevölkerung die Berliner gewerbliche

[123]) Taschenbuch usw., H. 10, S. 83, 81.

Wirtschaft infolge des starken Bedarfs an Arbeitskräften angewiesen ist, erfahren durch die Beteiligung am Gewerbesteueraufkommen der Stadt Berlin eine z. T. recht beträchtliche Entlastung des Zuschußbedarfs derjenigen Verwaltungszweige, die in erster Linie für die Betreuung der Arbeitnehmerbevölkerung eingesetzt werden. Die geleisteten Zuschüsse decken in einzelnen Fällen den nicht durch spezielle Einnahmen gedeckten Ausgabebedarf der Verwaltungszweige Polizei und Fürsorgewesen zusammengenommen (Klein-Machnow) oder den weitaus größten Teil des Zuschußbedarfs der Volksschulen und des Fürsorgewesens (Mahlow, Miersdorf usw.).

Für die Stadtkreise spielt Berlin als Arbeitsort mit Ausnahme von Potsdam, das am 10. Oktober 1935 mit 72 v. H. aller aus den Stadtkreisen in Berlin beschäftigten Lohnsummenempfängern beteiligt ist, keine Rolle.

Stadtkreise — *Rechnungsjahr 1936*

Gemeinde	Zahl der in Berlin beschäftigten Lohnsummenempf.	Erhaltener Zuschuß
1. Altdamm	26	614
2. Brandenburg	82	1 938
3. Kottbus	22	520
4. Dortmund	30	709
5. Duisburg-Hamborn	36	851
6. Düsseldorf	110	2 529
7. Eberswalde	85	2 009
8. Essen	62	1 536
9. Frankfurt a. M.	34	804
10. Guben	71	1 678
11. Halle	28	662
12. Köln	123	2 907
13. Potsdam	1 961	46 346
14. Rathenow	26	614
15. Wuppertal	28	662
	2 724	64 449

Aus der Aufstellung geht hervor, wie weitreichend die direkten wirtschaftlichen Verflechtungen, die sich bis in das rheinisch-westfälische Industriegebiet erstrecken, sind. Bei den aus den weit entfernt liegenden Stadtkreisen zuschußberechtigten Lohnsummenempfängern handelt es sich meist um Kaufleute, Vertreter, leitende Angestellte usw., die z. T. gar nicht in Berlin beschäftigt sind. So muß beispielsweise Berlin an Dortmund Ausgleichszuschüsse zahlen, obwohl

diese fraglichen Lohnsummenempfänger ihren Arbeitsplatz nicht in Berlin haben, sondern in Dortmund wohnen und bei einer Firma tätig sind, deren Hauptsitz Berlin ist und die von Berlin aus die Gehaltszahlungen vornimmt.

Die Gegenansprüche der Reichshauptstadt. Wie bereits angedeutet, fallen die Zahlen der in Berlin wohnenden, auswärts beschäftigten Arbeitnehmer verhältnismäßig nicht ins Gewicht. Für das Rechnungsjahr 1936 konnte Berlin an 15 Betriebsgemeinden mit insgesamt 2 514 Lohnsummenempfänger Gegenansprüche stellen.

An erster Stelle steht die Gemeinde Hennigsdorf mit 854 Arbeitnehmern (etwa ein Drittel aller auswärts beschäftigten), die mit dem Großbetrieb der A.E.G. und den Stahl- und Walzwerken stets eine große Zahl Berliner Facharbeiter beschäftigt hat. An zweiter Stelle folgt die Landgemeinde Schönefeld mit etwas mehr als einem Fünftel

Die Beteiligung Berlins am Gewerbehilfssteueraufkommen von Betriebsgemeinden. Rechn.-Jahr 1936.

Betriebsgemeinde	Zahl der zuschußberecht. Lohns.-Empf.	Ausgleichs-zuschuß RM	RM je Lohns.-Empf.
Bernau	45	1 064	23,55
Düsseldorf	25	881	35,34
Eichwalde	21	496	23,62
Erkner	33	780	23,64
Falkensee	98	2 316	23,63
Finow	35	1 338	38,23
Hennigsdorf	854	30 888	36,17
Klein-Machnow	34	26	—
Nowawes	225	5 318	23,63
Oranienburg	60	1 447	24,12
Potsdam	121	1 070	8,84
Schönefeld	544	13 310	25,20
Teltow	290	3 963	13,66
Velten	36	851	23,64
Wildau	93	1 352	14,53
	2 514	65 100	

aller auswärts arbeitenden durch den Gewerbesteuerausgleich erfaßten Berliner, die durch die Errichtung eines Zweigbetriebes der Henschel-Flugzeugwerke erstmalig im Rechnungsjahr 1936 für Berlin als Betriebsgemeinde in Erscheinung tritt [124]). Dem Beschäftigungsgrade nach sind noch zu erwähnen die Kreisstadt Teltow mit seiner Ver-

[124]) Vgl. Berliner Wirtschaftsberichte, a. a. O.

brauchsgüterindustrie (Biomalz, Seife, kleinere Maschinenfabriken), Nowawes (Ufa, Lokomotivwerke Orenstein & Koppel, Textilwerke), Potsdam (Buchdruckereien, Brauereien u. dergl.), Wildau und Falkensee (Eisenbahnbauunternehmen). Während Schönefeld (Kreis Teltow) ausschließlich auf die Berliner Facharbeiter angewiesen ist und im Rechnungsjahr 1936 nur Berlin als Wohngemeinde an seinem Gewerbesteueraufkommen beteiligt hat, greifen die Betriebe in Hennigsdorf auf die Arbeitskräfte zahlreicher anderer Wohngemeinden zurück. So hat Hennigsdorf 1936 an Ausgleichszuschüssen insgesamt 62 830 RM. gezahlt, davon an Berlin nur 30 888 RM.

g) Zusammenfassung.

Das Ergebnis der Untersuchung über die Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs für Berlin auf der Grundlage des § 52 ist zusammengefaßt folgendes: Die positive Lastenausgleichsfunktion des Gewerbesteuerausgleichs zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden findet am Beispiel Berlin ihre Bestätigung. Den durch Betriebsgemeinden stark belasteten Wohngemeinden ist die Möglichkeit eines gerechten Ausgleichs des Zuschußbedarfs der Hauptverwaltungszweige Volksschulwesen, Fürsorgewesen und Polizei gegeben. Darüber hinaus leitet sich aus der Untersuchung über den Gewerbesteuerausgleich die Erkenntnis einer intensiven wirtschafts- und arbeitspolitischen Verflechtung der Reichshauptstadt mit dem engeren Raum Berlin-Brandenburg her. Berlin ist trotz des Typs einer Arbeiterstadt für einen großen Anteil der Erwerbsbevölkerung der umliegenden Landgemeinden Arbeitsort; für die Arbeitsbevölkerung bestimmter Gemeinden fast ausschließlich. Daraus ergibt sich als Folge der Beteiligung am Lohnsummensteueraufkommen der Stadt Berlin in der Finanzgebarung einer großen Zahl von Landgemeinden eine z. T. weitgehende Abhängigkeit von der Beschäftigungsmöglichkeit in Berlin. Die Krisenerscheinungen in Berlin vor 1933 werden somit in ihren Wirkungen nicht auf das Stadtgebiet beschränkt geblieben sein, sondern die Finanzwirtschaft (Fürsorgehaushalt) einer Reihe von Gemeinden beeinflußt haben.

6. Ergebnis der Untersuchung über die Auswirkungen des Gewerbesteuerausgleichs auf der Grundlage des § 52 GewStVO.

Wie zahlenmäßig nachgewiesen ist, haben die Gewerbesteuerausgleichszahlungen nach § 52 GewSt.VO. im Verhältnis zum Gewerbe-

steueraufkommen eine geringe Höhe erreicht. Diese Tatsache wird bedingt einmal dadurch, daß im allgemeinen ein Zusammenfallen von Wohn- und Arbeitsort die Regel ist, so daß ein Gewerbesteuerausgleich nun in beschränktem Umfange zur Auslösung kommt. Der Gewerbesteuerausgleich findet nur in einzelnen preußischen Gebietsteilen Anwendung und auch in den übrigen Bezirken ist nur ein bestimmter Teil der in erster Linie als Gewerbestandort in Frage kommenden größeren Gemeinden (über 10 000 Einwohner) am Leistungsverkehr nach § 52 beteiligt.

Der Umfang des Gewerbesteuerausgleichs ist weiterhin abhängig von den vielseitigen Beziehungen zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinden, die nach der Art der Industrie, der wirtschaftlichen Gestaltung des Raumes, der Gemeindegröße, Bevölkerungsschichtung, der Siedlungsweise, Verkehrslage usw. verschieden ist. Schließlich ist der Gesamthöhe durch das bewußte Abstellen der Berechnung der Ausgleichszuschüsse auf die Gewerbehilfssteuern eine obere Grenze gesetzt.

Das Schwergewicht der Ausgleichszahlungen liegt bei den Stadtkreisen über 100 000 Einwohner, insbesondere bei denen der Industrieprovinzen. Die auf Grund des § 52 gezahlten bzw. erhaltenen Gewerbesteuerausgleichszuschüsse spielen im Haushalt der großen Gemeinden allgemein keine große Rolle. Dagegen erfahren die kleinen, insbesondere die Landgemeinden, die wesentlich durch das Vorhandensein von Betriebsgemeinden belastet sind, eine unter Umständen erhebliche finanzielle Entlastung, die es ihnen ermöglicht, den Zuschußbedarf der drei Verwaltungszweige, die in erster Linie der Betreuung der zumeist kinderreichen Arbeiterbevölkerung dienen, zum großen Teil zu decken. Die Durchführung des Gewerbesteuerlastenausgleichs wird daher dem Grundgedanken eines interkommunalen Lastenausgleichs gerecht, indem neben der Anpassungsfähigkeit des Gewerbesteuerausgleichs an die örtlichen Gegebenheiten steuerschwachen Wohngemeinden durch die Beteiligung am Gewerbesteueraufkommen leistungsfähigerer Betriebsgemeinden Mittel zur ordnungsgemäßen Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

D. Kurze Betrachtung der bisherigen Regelung eines Gewerbesteuerausgleichs außerhalb des preußischen Staatsgebietes.

In Bayern war ein Zuschußanspruch der Wohnsitzgemeinden durch die Artikel 12 und 13 des Umlagengesetzes vom 17. August 1918 (GVBl. S. 710) gegeben, nachdem bereits vorher unter dem Geltungsbereich des Umlagengesetzes vom 14. August 1910 eine Verpflichtung der Betriebsgemeinden zur Zuschußzahlung an Wohngemeinden bestanden hatte. Nähere Ausführungen dazu enthielt die Vollzugs-Anweisung vom 3. September 1918 (GVBl. S. 886). Die Grundlagen des Anspruchs waren im wesentlichen die Gleichen wie im § 53 KAG. Als Betrieb galt der eines „stehenden Gewerbes", der zur Gewerbesteuer zu veranlagen war. Im Gesetz selbst war nicht angegeben, daß die in Frage kommenden Arbeitnehmer der Beschäftigung wegen in der Wohngemeinde zugezogen oder verblieben sein mußten. Dagegen war nach der Vollzugsanweisung ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Wohnverhältnis der auswärts Beschäftigten und dem Beschäftigungsverhältnis erforderlich. Der Zuschuß sollte ein „angemessener" sein. Er bestand in einem entsprechenden Teilbetrage der Gemeindeumlagen, die von den beteiligten Betrieben an die Betriebsgemeinden aus den Gewerbesteuern zu entrichten waren [1]). Bei der Bemessung des Zuschusses waren neben der Höhe der Mehrausgaben auch die der Wohngemeinde nachweisbar entstandenen Vorteile, „soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdruck kamen", zu berücksichtigen.

Wegen der Schwierigkeiten bei der Ausführung und den zahlreichen Streitigkeiten ist ein Gewerbesteuerausgleich in das bayerische Gesetz zum Vollzug des Landessteuergesetzes vom 3. Juni 1921 nicht mehr aufgenommen worden.

Nach § 35 des sächsischen Gewerbesteuergesetzes vom 30. Juli 1926 (BGl. S. 173) wurden die Wohngemeinden, in denen mehr als

[1]) Vgl. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, IV. Bd., S. 505 ff., Jena 1924.

5 Arbeitnehmer ihren Wohnsitz hatten, an der in der Betriebsgemeinde aufgenommenen Zuschlagssteuer beteiligt. Als Aufkommen im Sinne dieser Vorschriften galt der Grundbetrag der Zuschlagssteuer, der 100 v. H. der Staatssteuer betrug und sich mit dem Betrage der Staatssteuer deckte. Es mußte somit den Wohnsitzgemeinden stets so viel überlassen werden, als ihnen nach den Vorschriften des § 35 bei einer Zuschlagsteuer von 100 v. H. der Staatssteuer von dem Aufkommen zufallen würde [2]). Von diesem Aufkommen war zunächst die Hälfte für die Betriebsgemeinde abzusetzen; der verbleibende Rest wurde unter die beteiligten Gemeinden nach dem Verhältnisse der Kopfzahl der dort wohnenden Arbeitnehmer verteilt. Zum Verständnis sei das von Schwede angeführte Beispiel gewählt (S. 345):

Das Aufkommen der Zuschlagsteuer der Betriebsgemeinde A beträgt bei einem Zuschlag von 150 v. H. der Staatssteuer 150 000 Reichsmark. Zur Verteilung gelangen danach nur 100 000 RM. vom Gesamtaufkommen. Außer 1 000 in der Betriebsgemeinde selbst wohnhaften Arbeitnehmern sind aus der Gemeinde B 25, aus C 50 und aus Gemeinde D 100 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde A beschäftigt. Von der Verteilungsmasse (100 000 RM.) verblieben der Betriebsgemeinde A zunächst 50 000 RM. Die restlichen 50 000 RM. waren dem Verhältnis nach unter sämtliche Wohngemeinden aufzuteilen.

Die Anspruchsberechtigung der Wohngemeinden bei schon 5 Arbeitnehmern hatte eine Verkleinerung der einzelnen Zuschußzahlungen zur Folge, die zu der relativ großen Verwaltungsarbeit in keinem angemessenen Verhältnis standen. So zahlte beispielsweise Dresden kleinste Summen an über 300 Wohngemeinden. Von einer sinnvollen Beteiligung der Wohnsitzgemeinden im ganzen gesehen kann bei der sächsischen Regelung nicht gesprochen werden.

Ein ausführlicheres Eingehen verdient die bisherige Regelung in Württemberg, da hier eine Beteiligung der Gemeinden ausschließlich unter dem Gesichtspunkt eines Lastenausgleichs erfolgte.

Ein Gewerbesteuerlastenausgleich im Sinne des § 52 GewSt.VO. ist bis zum Inkrafttreten der reichsrechtlichen Regelung dem württembergischen Gewerbesteuerrecht unbekannt gewesen. Dagegen sah die württembergische Landessteuerordnung vom 31. 12. 1925/27. 7. 1929 (Württ.Reg.Bl. 1929 S. 278) in den Artikeln 15 bis 17 einen sogenannten Ausgleichsstock vor, der von der Staatshauptkasse be-

[2]) Vgl. dazu Schwede, Sächsisches Gewerbesteuergesetz, 2. Aufl., 1926, S. 334, Anm. 4 zu § 31.

sonders verwaltet wurde und dazu bestimmt war, für einen Lastenausgleich zugunsten schwacher Wohngemeinden und Sonderzuweisungen aus Einkommen- und Körperschaftsteuerüberweisungen zu sorgen. Dem Ausgleichsstock flossen alljährlich zu:

1. Von dem Gesamtanteil der württembergischen Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (monatlich 200 000 RM. + 30 000 RM.) = 2 760 000 RM.; davon hatte die Stadt Stuttgart allein rd. 40 v. H. 1 000 000 RM. aufzubringen;
2. außerordentliche Zuweisungen aus Mitteln des württembergischen Staatshaushalts jährlich etwa 1,1 Mill., seit 1934 jährlich 620 000 Reichsmark.

Nach Art. 17 der Landessteuer-Ordn. konnten aus dem Ausgleichsstock durch den nach Art. 17 eingesetzten Steuerverteilungsausschuß Zuschüsse an solche Gemeinden gewährt werden, die besonders bedürftig waren und entweder schon die Mittel zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben nur schwer aufbringen konnten oder notwendige außerordentliche Aufgaben zu bewältigen hatten. Im Jahre 1936 sind von 618 Anträgen auf Gewährung eines Zuschusses aus dem Ausgleichsstock 550 Gemeinden berücksichtigt worden. Nach den Richtlinien des Steuerverteilungsausschusses wurde bei der Ermittlung des zuschußfähigen Bedarfs einer Gemeinde von dem Mindestbedarfssatz von 19 v. H. (1935 20 v. H.) ihrer Kataster ausgegangen. Dieser von dem Steuerverteilungsausschuß zugrunde gelegte Mindestbedarfssatz ist etwas anders als die tatsächliche Umlage, die von der Gemeinde auf Grund, Gebäude und Gewerbe erhoben wird. Bei Ermittlung des zuschußfähigen Bedarfs einer Gemeinde wurde berücksichtigt, inwieweit die Gemeinde zur Deckung ihres Haushaltsbedarfs die Bürgersteuer, Biersteuer und Getränkesteuer erhoben hat, d. h. sie mußte die ihnen zu Gebote stehenden Steuerquellen in bestimmtem Maße ausschöpfen (vgl. Art. 15 Abs. 2 L St).

Außerdem wurde bei Bemessung des Zuschusses die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden berücksichtigt, insbesondere soweit sie in der Höhe der Ertragskataster und in den Rechnungsanteilen für die Beteiligung an den Reichssteuerüberweisungen zum Ausdruck kam.

Trotz grundsätzlicher Anerkennung der Notwendigkeit eines interkommunalen Lastenausgleichs durch die früheren gemeindlichen Spitzenvertretungen wurde das Bestehen eines derartigen Ausgleichsstocks nach Beendigung der Inflation mehr und mehr angezweifelt, vor allem mit dem Hinweis darauf, daß bei den stark reduzierten

Einkommen- und Körperschaftsteuerüberweisungen an die Gemeinden ihre Inanspruchnahme für den Ausgleichsstock in Höhe von 2,7 Mill. RM. jährlich in diesem Umfange nicht mehr begründet sei.

Ein Lastenausgleich durch einen vom Lande verwalteten und aus einbehaltenen Reichssteuerüberweisungen gespeisten Ausgleichsstock ist in Württemberg auch nach der reichsrechtlichen Neuregelung des Gewerbesteuerausgleichs beibehalten, da nicht alle bedürftigen Gemeinden Gewerbesteuerausgleichszuschüsse erhalten. Darüber hinaus ist sogar erwogen worden, einen neuen Ausgleichsstock zur Unterstützung solcher Betriebsgemeinden zu schaffen, die durch die Leistung von Ausgleichszuschüssen an Wohngemeinden zuschußbedürftig werden.

E. Die Neuregelung des Gewerbesteuerausgleichs nach der Reichsrealsteuerreform vom 1. 12. 1936.

I. Allgemeine Bemerkungen.

Die Gewerbesteuerreform vom 1. Dezember 1936 stellt den Gewerbesteuerlastenausgleich teilweise auf völlig neue Grundlagen. Unter Einarbeitung der bisher gemachten Erfahrungen werden in den §§ 12 bis 21 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen (RGBl. I S. 961) eingehende Bestimmungen zur Lösung des gesamten Fragenkomplexes getroffen. Mit der reichsrechtlichen Regelung ist die Ausdehnung des Gewerbesteuerausgleichs auf das gesamte Reichsgebiet über die Ländergrenze hinweg durchgeführt im Gegensatz zum bisherigen preußischen und sächsichen Recht, das sich auf die innerhalb der Landesgrenzen belegenen Gemeinden beschränkte. So muß beispielsweise Frankfurt a/M. für die in hessischen Gemeinden, und Hamburg für die in Preußen wohnenden Arbeitnehmer einen Ausgleichszuschuß zahlen, während bis zur Neuregelung die in diesen Grenzgebieten liegenden Wohngemeinden die unter Umständen recht erheblichen Lasten allein tragen mußten [1]).

Die Neuregelung bedingt in den Ländern, die den Gewerbesteuerausgleich nicht kannten (Baden, Bayern, Württemberg usw.), zum Teil eine Umstellung der Finanzgebarung der Gemeinden dieser Länder. Hierbei haben sich z. B. in Württemberg, insbesondere für die Übergangszeit erhebliche Schwierigkeiten ergeben. In Württemberg mit seiner aufgelockerten Siedlungsweise wird die Zahl der Arbeitnehmer aus Wohnsitzgemeinden (Pendelarbeiter) auf etwa 150 000 und die Zahl der Wohngemeinden auf rd. 1 000 geschätzt. Die bisherigen Sonderüberweisungen an die Arbeiterwohngemeinden haben bisher jährlich etwa 100 000 RM. betragen. Nach der Neuregelung rechnet man mit einer jährlichen Belastung der Betriebsgemeinden

[1]) Vgl. dazu auch Kessler, Beiträge zum Problem des interkommunalen Lastenausgleichs im engeren mitteldeutschen Industriebezirk, Diss. Halle, 1930, S. 107.

von etwa 3 bis 4 Mill. RM. als an Wohngemeinden zu zahlende Ausgleichszuschüsse, d. h. ein Zehntel des jährlichen Gesamtaufkommens der Gewerbesteuer in Württemberg verschiebt sich von den Betriebsgemeinden zu den Wohnsitzgemeinden [2]). Stuttgart allein wird jährlich etwa 1,5 Mill. RM. an Wohngemeinden zu leisten haben [3]), während es nach bisherigem württembergischen Recht rd. 1 Mill. RM. an den Ausgleichsstock zu zahlen hatte.

Aus der Höhe dieser Summen, die in Einzelfällen zu schweren finanziellen Belastungen führen müssen, ist schon die Notwendigkeit einer teilweisen Neuorientierung der gemeindlichen Finanzgebarung zu ersehen. Es sind bereits kurz nach der Einführung des Gesetzes eine Reihe von Schwierigkeiten aufgetaucht, da sich die Auswirkungen der Neuregelung infolge Fehlens praktischer Erfahrungen bei der Neufassung der Bestimmungen nicht erkennen ließen. Durch die teilweise Neuregelung der im Einf.Ges.Realst.G. festgelegten Bestimmungen durch die 2. Ausführungsanweisung zum Einf.Ges. (RMBliV. 1938 S. 35) ist versucht, die Mängel, die sich bei der Anwendung des Reichsrechts ergaben, zu beseitigen.

II. Die Rechtsgrundlagen nach dem § 12 bis 21 Einf.Ges.Realst.Ges.

1. Die Entstehung des Anspruchs.

Der Wohngemeinde, nach der Definition des Gesetzes diejenige Gemeinde, in der am Tage der letzten allgemeinen Personenstandsaufnahme Arbeitnehmer, die in einer anderen Gemeinde beschäftigt waren, ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hatten (§ 12 Abs. 2 Einf.Ges.) steht gegenüber der Betriebsgemeinde der Anspruch auf den sogenannten Ausgleichszuschuß zu. Der Anspruch wird jedoch nur gegenüber der Betriebsgemeinde begründet, in der am letzten Tage der allgemeinen Personenstandsaufnahme mehr als 10 Arbeitnehmer beschäftigt waren, die in der Wohngemeinde ihren Wohnsitz hatten (§ 12, 14 Einf.Ges). Kriterium der Wohnsitz- bzw. der Betriebsgemeinde ist danach der Wohnsitz oder die Beschäftigung an einem bestimmten Stichtage. Bei der Betriebsgemeinde kommt es im Gegensatz zu der bisherigen preußischen Regelung nicht auf den Ort des Arbeitsplatzes an, der vom Betriebssitz verschieden sein kann,

[2]) Vgl. Blaich in: Landgemeinde, Ausg. D. 1937. S. 189, 190.
[3]) Verwaltungsbericht der Stadt Stuttgart, 1937, S. 23.

sondern allein auf die Gemeinde, welche den Betrieb zur Gewerbesteuer heranzieht. Es besteht keine Notwendigkeit, daß der Betrieb, in dem die auswärtigen Arbeitnehmer beschäftigt werden, in der Gemeinde, die als Betriebsgemeinde gelten soll, seinen Sitz hat. Dies kann auch der vom Betriebssitz der Firma verschiedene Arbeitsort sein, wenn die Arbeitsstätte ein Gewerbebetrieb im Sinne des § 4 Gewerbesteuergesetz ist und die Gemeinde, in der der Arbeitsort liegt, die betreffende Firma auch nur auf Grund der Zerlegung des Steuermeßbetrages (Abschn. IV GewSt.Ges. §§ 28 ff) heranzieht. Entscheidend ist lediglich die Hebeberechtigung der betreffenden Gemeinde [4]). Zugegeben werden muß, daß durch diese Definition der Betriebsgemeinde die Geltendmachung des Anspruchs gegenüber der preußischen Regelung in vielen Fällen komplizierter geworden ist. Beispielsweise können sich bei der Feststellung, ob sich der Arbeitsplatz der auswärtigen Arbeitnehmer in der einen oder anderen Gemeinde befindet, große Schwierigkeiten ergeben, wenn die Betriebsstätte sich über mehrere Gemeinden erstreckt, wie es bei Abbaubetrieben der Fall zu sein pflegt. Diese Tatsache hat in der Praxis zu mehrfachen Zweifeln geführt. Theißig [5]) macht den Vorschlag, in solchen Fällen für den Begriff der Betriebsstätte die Vorschrift des § 15 Abs. 3 Steueranp. Ges. heranzuziehen, d. h. diejenige Gemeinde als Betriebsstätte gelten zu lassen, in der sich die oberirdischen Anlagen befinden, oder aber die fraglichen mehreren Gemeinden gegenüber der Wohngemeinde als Gesamtschuldner haften zu lassen. Im Innenverhältnis könnte dann eine Auseinandersetzung nach den Grundsätzen über die Zerlegung erfolgen, wie sie beim Vorhandensein mehrerer Betriebsstätten oder einer mehrgemeindlichen Betriebsstätte nach §§ 28, 30, GewSt.Ges. in Betracht kommen. Diese Frage ist durch die 2. Ausführungsanweisung zum Einf.Ges. zu § 12 auf eine verhältnismäßig einfache Weise gelöst worden. Festgestellt wird zunächst, daß zwischen Gemeinden, über die sich die Betriebsstätte erstreckt, ein Gewerbesteuerausgleich nicht stattfindet, da die Belastung, die diesen Gemeinden als Wohngemeinden von Arbeitnehmern erwächst, bereits bei der Zerlegung des einheitlichen Steuermeßbetrages nach § 30 GewSt.Ges., die „unter Berücksichtigung der durch das Vorhandensein der Betriebsstätte erwachsenden Gemeindelasten" vorzunehmen ist, einen Ausgleich erfährt. Diese Bestimmung ist auch aus steuerwirtschaftlichen und technischen Gründen zu begrüßen, da die Durchführung der Zerlegung

[4]) Lange in: Gemeindetag, 1937, S. 191.
[5]) Landgemeinde, Ausg. C, 1937, S. 131.

bei der Erhebung der Gewerbesteuer an sich schon kostensteigernde Mehrarbeit erfordert, sodaß die nochmalige Zerlegung bei der Geltendmachung der Ausgleichansprüche die Steuerkosten im Verhältnis zu der in Frage stehenden Summe nicht rechtfertigten.

Gemeinden, auf die sich die mehrgemeindliche Betriebsstätte nicht erstreckt, können ihre Ansprüche als Wohngemeinden der in der mehrgemeindlichen Betriebsstätte beschäftigten Arbeitnehmer gegen die an dieser Betriebsstätte beteiligten Gemeinden geltend machen. Es besteht keine Solidarhaftung dieser Gemeinden; die Zahl der in der mehrgemeindlichen Betriebsstätte beschäftigten, in dritten Gemeinden wohnhaften Arbeitnehmer ist in dem gleichen Verhältnis wie der einheitliche Steuermeßbetrag der mehrgemeindlichen Betriebsstätte auf sie zu verteilen, wobei gegen jede der an dieser Betriebsstätte beteiligten Gemeinden Ansprüche auf den Ausgleichszuschuß wegen der hierbei auf sie entfallenden Arbeitnehmerzahl zustehen, soweit die Voraussetzungen der §§ 13, 14 (Steuerausnutzung, Mindestzahl der Arbeitnehmer) Einf.Ges. im Einzelfall gegeben sind. Eine Art Solidarhaftung dieser Gemeinden, auf die sich die Betriebsstätte erstreckt, ist aber insofern gegeben, als jede dieser Gemeinden die bei einer von ihnen fristgemäß erfolgten Anmeldung der Ansprüche gegen sich gelten lassen muß, da es für die Wohngemeinde nicht immer möglich sein wird, bis zu dem für die Anmeldung vorgeschriebenen Termin das Bestehen einer mehrgemeindlichen Betriebsstätte festzustellen und die Gemeinden zu ermitteln, auf die sich diese Betriebsstätte erstreckt [6]).

Neu ist die Bestimmung, daß an die Stelle des Begriffs „Lohnsummenempfänger" das Wort „Arbeitnehmer" getreten ist. Unter den Begriff des Arbeitnehmers, der sehr weit zu fassen ist, fallen im Gegegensatz zur bisherigen preußischen Regelung auch Kriegs- und Unfallverletzte mit 50% Erwerbsunfähigkeit und auch Lehrlinge, obwohl Lehrlinge für die Berechnung der Lohnsummensteuer ausfallen (§ 24 Abs. 3 des GewSt.Ges.).

Aus der Tatsache, daß es bei der Berechnung der Mindestzahl lediglich auf die Beschäftigung an einem bestimmten Tage (10. Oktober eines jeden Jahres) ankommt, können sich für Wohngemeinden wie auch für Betriebsgemeinden gewisse Härten ergeben, da es gleichgültig ist, ob es sich um kurz- oder langfristige Arbeiten handelt. Beispielsweise werden in einer Gemeinde zur Vorbereitung eines großen Bauvorhabens umfangreiche Planierungsarbeiten im Herbst

[6]) Vgl. dazu auch Lukas in: Landgemeinde, 1938, S. 91.

durchgeführt oder aber ein Unternehmen hat gerade im Oktober vorübergehende Betriebseinschränkungen vornehmen müssen. In solchen Fällen würden sich für beide Gemeindearten Ungerechtigkeiten ergeben. Jedoch ist nach § 20 Einf.Ges. die obere Gemeindeaufsichtsbehörde (in Preußen der Regierungspräsident) befugt, zum Ausgleich grober Unbilligkeiten nach billigem Ermessen die Zahl der anzunehmenden Arbeitnehmer festzusetzen.

2. Die Berechnung der Zuschüsse.

Grundlage der Berechnung des an die Wohngemeinde zu zahlenden Zuschusses ist das in der Betriebsgemeinde im vorangegangenen Rechnungsjahr erzielte Aufkommen an Gewerbesteuer, das nach dem Durchschnitt der Hebesätze für die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und Gewerbekapital der Wohngemeinde und der Betriebsgemeinde umzurechnen und mit der Hälfte anzusetzen ist (§ 16 Einf. Ges.). Der tatsächlich zu leistende Zuschußbetrag ergibt sich durch Teilung des so errechneten Betrages durch die Zahl der Arbeitnehmer, die am Tage der letzten allgemeinen Personenstandsaufnahme in der Betriebsgemeinde beschäftigt waren. Mit andern Worten: Die Berechnung des Ausgleichszuschusses knüpft an das Gewerbesteueraufkommen in der Betriebsgemeinde und an den Kopfbetrag der Gewerbesteuer an, der auf jeden einzelnen Arbeitnehmer entfällt. Maßgebend ist der Durschnittssatz der Hebesätze der Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer der beiden beteiligten Gemeinden [7]). Durch diese Regelung wird somit die bisher als ein Mangel empfundene Außerachtlassung der unterschiedlichen Gewerbesteueranspannung in der Wohn- und Betriebsgemeinde berücksichtigt. Diese Inbeziehungsetzung der steuerlichen Verhältnisse der beiden fraglichen Gemeinden zueinander hatte schon Hog [8]) gefordert, mit der Begründung, den Wohngemeinden die Möglichkeit zu nehmen, ihre Steuerzuschläge absichtlich niedrig zu halten, wenn die Zuschüsse der Betriebsgemeinde zum Haushaltsausgleich ohne Anspannung der eigenen Steuerkraft genügten. Es sollte das der Beteiligung unterliegende Aufkommen der Betriebsgemeinde auf den Betrag umgerechnet werden, der sich unter Anwendung der geringeren Zuschläge der Wohngemeinde ergab. Die Berechnung des Zuschußbetrages sollte nach diesem fingierten Aufkommen erfolgen.

---

[7]) Vgl. dazu im einzelnen Berthold in: Landgemeinde, 1937, S. 315, 201.
[8]) Hog, Jahrb. d. Landgemeinden, 1929, S. 133.

3. Das Moment der Steuerausnutzung.

Ist bei der Berechnung des Ausgleichszuschusses die Beachtung der steuerlichen Verhältnisse der beiden beteiligten Gemeinden sichergestellt, so wird dieser Grundsatz durch den im § 13 Einf.Ges. neu geschaffenen Begriff der Steuerausnutzung in den Wohngemeinden materiell weiter ausgebaut. Dieser Vorschrift der Steuerausnutzung liegt der Gedanke zugrunde, daß es „von der Wohngemeinde unbillig wäre, ohne Ausnutzung der örtlichen Steuerquellen von einer Betriebsgemeinde Zuschüsse zu verlangen“ [9]).

Voraussetzung für die Entstehung des Anspruchs der Wohngemeinde ist eine bestimmte Ausnutzung der Realsteuern und der Bürgersteuer. Die 1. Ausführungsanweisung zum Einf.Ges. vom 23. 12. 1936 (RMBliV. S. 1700) sieht von der Erhebung bestimmter einheitlich festgesetzter Mindestsätze durch die Wohngemeinde ab und verlegt das Schwergewicht darauf, in welchem prozentualen Verhältnis die Hebesätze der einzelnen Wohngemeinde zu den entsprechenden Hebesätzen der zuschußpflichtigen Betriebsgemeinde stehen sollen, bringt also ohne Einführung bevormundender Vorschriften in der Höhe der zu erhebenden Gewerbesteuerhebesätze ein verhältnismäßig labiles Moment in den Gesamtkomplex der Steuerausnutzung, das den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen soll.

a) Bei der Grundsteuer. Für die Grundsteuer hat der Mindesthebesatz nach der 1. Ausf.Anw. zu § 13 75 v. H. des Hebesatzes der Betriebsgemeinde betragen [10]). Dieser Satz konnte vom Reichsinnenminister bei typischen Arbeiterwohngemeinden auf 60 v. H. herabgesetzt werden, wenn die Zahl der Arbeitnehmer und die der Familienangehörigen mindestens die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmacht und mindestens ein Viertel der bebauten Grundstücke Kleinwohnungen, Arbeiterwohnungen und Kleinsiedlungen sind, die erst nach dem 1. April 1924 bezugsfertig geworden sind. Eine Erhöhung der Mindestsätze von 75 auf 80 v. H. bzw. von 60 auf 65 v. H. trat nach der 1. Ausf.Anw. dann ein, wenn zwar die Betriebsgemeinde, nicht aber die Wohngemeinde die Gemeindebiersteuer erhob [11]).

---

[9]) Hog: Reichsverwaltungsblatt 1936, S. 1088.

[10]) Auf die erfolgte Neuregelung der Bestimmungen über die Steuerausnutzung durch die 2. AusfAnw. v. 7. Januar 1938 wird unten näher eingegangen.

[11]) Diese Heranziehung der Grundsteuer als Prüfungsmaßstab für die Steuerausnutzung ist für Rj. 1937 noch fortgefallen, da die reichsrechtl. Regelung der Grundsteuer erst ab 1. April 1938 in Kraft getreten ist und die

b) Bei der Gewerbesteuer. Für die Gewerbesteuer galten die gleichen Mindesthebesätze. Nach § 14 GewSt.Ges. wird für die Gewerbeertragsteuer und Gewerbekapitalsteuer ein einheitlicher Steuermeßbetrag gebildet und damit die bisherige unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der beiden Gewerbesteuerarten beseitigt. Das Schwergewicht der Gewerbebesteuerung liegt jetzt auf dem Ertrag und dem Gewerbekapital. Neben diesen beiden Steuergrundarten kann mit Zustimmung des Reichsinnenministers auch die Lohnsumme als Besteuerungsgrundlage gewählt werden. Bei der Feststellung der Steuerausnutzung wurde diesem Umstand durch die Bestimmung der 1. Ausf.Anw. zu § 13 insofern Rechnung getragen, als für die Vergleichsberechnung der Hebesätze für die Gewerbesteuer nach dem Ertrag und Kapital der Satz um denjenigen Betrag zu erhöhen war, der sich bei der Umrechnung des Aufkommens aus der Lohnsummensteuer ergeben hätte.

Um den Ausgleichsanspruch sicherzustellen, müssen die Arbeiterwohngemeinden zur Nachprüfung der Verhältnisse der Steuerausnutzung einen Gewerbesteuerhebesatz festsetzen auch dann, wenn sich in ihnen zurzeit keine gewerbesteuerpflichtigen Betriebe befinden (RdErl. d. R. d. I. u. der Finanzen v. 26. 1. 1937). Hierbei sind aber die Sperrvorschriften des § 7 EinfGes. zu beachten, so daß eine willkürliche Festsetzung des Hebesatzes im Hinblick auf den Hebesatz der Betriebsgemeinde nicht möglich bzw. erschwert ist.

c) Bei der Bürgersteuer. Bei der Heranziehung der Bürgersteuer als Faktor zur Feststellung der Steuerausnutzung ist von den im § 3 des Bürgersteuergesetzes angegebenen Reichssätzen auszugehen. Die ansprucherhebende Wohngemeinde muß die Bürgersteuer für das Kalenderjahr, in dem das Rechnungsjahr beginnt, für das ein Ausgleichszuschuß beansprucht wird, mit mindestens dem Fünffachen, oder wenn sie weniger als 2 000 Einwohner hat, mit mindestens dem Dreieinhalbfachen des Reichssatzes erheben.

Die Feststellung des Verhältnisses der Steuerausnutzung ist auf die örtlichen steuerlichen Gegebenheiten der zuschußberechtigten und zuschußverpflichteten Gemeinde abgestellt. Daher müßte es zweifellos zu Unbilligkeiten führen, von der Wohngemeinde eine stärkere Anspannung der Steuersätze zu fordern, wenn die Betriebsgemeinde unter den genannten Mindestsätzen bleibt. Ein Abgehen von diesem Grundsatz würde u. U. den Anspruch als solchen hinfällig machen, obwohl das Erfordernis der Steuerausnutzung für die übrigen Steuer-

verschiedenen reichsrechtl. Vorschriften keinen einheitlichen Vergleichsmaßstab zuließen. (§ 33 GrdStGes. u. MinErl. v. 26. I. 1937.)

arten erfüllt ist. Diesem Grundgedanken entspricht die Vorschrift der 1. Auf.-Anw. zu § 13, daß, wenn die Betriebsgemeinde mit den Bürgersteuersätzen unter den angegebenen Mindestsätzen bleibt, diese niederen Sätze dann als Mindestsätze für die Wohngemeinde gelten.

III. Die Neuordnung der Berechnungsgrundlagen nach der 2. Ausführungsanweisung zum Einf.Realst.Ges.

1. Die Notwendigkeit einer Neuregelung der Vorschriften über die Steuerausnutzung.

Die Anwendung der Bestimmungen über die Steuerausnutzung hat eine Fülle von Zweifelsfragen ergeben. Im folgenden werden nur die Schwierigkeiten grundsätzlicher Art behandelt [12]).

Die 1. AusAnw. hatte für jede einzelne Realsteuerart einen Vergleich der Hebesätze in der Betriebs- und Wohngemeinde vorgesehen und die Erreichung einer Mindesthöhe bei jeder dieser einzelnen Steuerarten in der Wohngemeinde vorgeschrieben. Bei der Feststellung der Steuerausnutzung sind also die einzelnen Realsteuerarten gleichgesetzt worden, ohne auf das völlig unterschiedliche Gewicht der einzelnen Realsteuern in den kommunalen Haushalten einzugehen. Bei einzelnen Gemeindetypen, z. B. bei rein landwirtschaftlichen, liegt das Schwergewicht in der Einnahmeseite auf der Grundsteuer, in ausgesprochenen Industriegemeinden dagegen auf der Gewerbesteuer. Ebenso blieb die unterschiedliche Steuerkraft der einzelnen Gemeinden außer acht, die mit der unterschiedlichen Einkommenshöhe und Kapitalausstattung der Landwirtschaft und des Gewerbes zusammenhängt, da das gewerbliche Einkommen höher liegt, als das landwirtschaftliche und auch das Einkommen des städtischen Grundbesitzes im Vergleich zum landwirtschaftlichen ungleich höher ist [13]), [14]).

[12]) Über die Einzelheiten vergl. Gemeindetag, 1937, S. 556, Westphal in der NS-Gemeinde, 1937, S. 419, Berthold in der Landgemeinde, a. a. O., Richter in: Deutsche Gemeindebeamtenzeitung 1938, Nr. 11, Lukas in: Landgemeinde 1938, S. 87 ff, Richter in: Reichsverwaltungsblatt 1938, S. 617 usw.

[13]) Wie aus der Übersicht 2 der Mitteilungen des Württ. Stat. Landesamtes 1938, Heft 5, S. 116, hervorgeht, erbringt die Grundsteuer auf dem bebauten (städtischen) Grundbesitz das Doppelte der Steuer auf dem landwirtschaftlichen Grundbesitz.

[14]) Vgl. auch Fin. Mitt. 1937, Nr. 7. Die überlegene Steuerkraft der größeren Gemeinden resultiert, wie die angezogene Untersuchung hervorhebt, aus dem Vorherrschen der gewerbl. Berufe in ihnen, wobei allerdings der Begriff des Gewerbes nicht zu eng auszulegen ist, da sich sonst nicht die Tatsache rechtfertigen läßt, daß Gemeinden mit regem Handel und Verkehr vielfach steuerkräftiger sind als reine Industriegemeinden.

Ein besonderer Mangel war es, daß der durch die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Gemeinden vielfach vorgenommene notwendige Ausgleich durch die verschieden hohe Anspannung der einzelnen Realsteuern innerhalb der Gemeinde keine Berücksichtigung fand. So hatte z. B. die Tatsache, daß Wohngemeinden, welche die ihre Haupteinnahmequelle bildende Grundsteuer weit höher anspannten, als die Betriebsgemeinde und die wegen der geringfügigen Bedeutung der Gewerbesteuer für ihren Haushalt die Hebesätze der Gewerbesteuer niedrig gehalten hatten, dazu geführt, daß diese Gemeinden vom Ausgleichsanspruch wegen Nichterreichens der geforderten Mindesthebesätze der Gewerbesteuer abgedrängt wurden, obwohl die Realsteueranspannung als Ganzes gesehen in diesen Wohngemeinden beträchtlich höher sein konnte als in der Betriebsgemeinde[15]). Beispielsweise konnte sich folgendes Anspannungsbild ergeben:

	GrdVSt. I	GrdVSt II	GewStErtrag
Wohngemeinden	350	300	300
Betriebsgemeinden	250	200	500

Hier konnte die Wohngemeinde keinen Anspruch geltend machen, da der Hebesatz nicht 75 v. H. des Hebesatzes der Betriebsgemeinde erreichte. Die Tatsache der höheren Anspannung der Grundvermögenssteuern in der Wohngemeinde blieb unberücksichtigt, obgleich sie in der Gesamtwirkung die höhere Steuerausnutzung der Gewerbesteuern in der Betriebsgemeinde ausgleichen konnte. Durch diese Relation sind insbesondere die kleinen Gemeinden, die den großen Industriegemeinden, die infolge der relativ geringen Steuerkraft hohe Hebesätze hatten, vorgelagert sind, benachteiligt worden, da diese zumeist nicht das vorgeschriebene Verhältnis bei allen Steuerarten erreichten.

Zusammengefaßt stellte sich das Erfordernis der Steuerausnutzung auf der Grundlage der 1. AusfAnw. in seinen letzten Auswirkungen wie folgt dar: Es wurde die Angemessenheit der Steuerausschöpfung nach einem auf den Einzelfall abgestellten Maßstab beurteilt. Erreichte der Hebesatz bei einer der fraglichen Steuerarten (etwa der Grundvermögenssteuer I oder II) nicht den vorgeschriebenen Satz von 75 v. H., so entfiel der Anspruch, ohne auf die vielfachen Faktoren der Steuerbelastung in den einzelnen Gemeinden, die sich aus den örtlichen Notwendigkeiten ergeben, einzugehen.

Um den zum Haushaltsausgleich erforderlichen Zuschuß zu erhalten, wurde in den kleinen Wohngemeinden des öfteren eine un-

[15]) Vgl. Lukas, a. a. O., S. 89.

erwünschte Erhöhung der Gewerbesteuersätze vorgenommen. So haben beispielsweise kleine Wohngemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze nicht selten relativ hoch festgesetzt (bis 1 400 v. H.), obwohl in der Gemeinde kaum ein Gewerbesteuersoll vorhanden ist. Oft war es nur der Gastwirt oder der Kaufmann, die mit einem ganz geringen Meßbetrag veranlagt wurden, um durch die Überhöhung der Hebesätze entweder den Anspruch zu sichern oder einen höheren Ausgleichsbetrag zu erhalten. Aber auch dieses Mittel konnten die Wohngemeinden nicht immer anwenden, da der Erreichung der erforderlichen Höhe die Bestimmung zu § 17 Abs. 2 der 1. Ausf.Anw. entgegenstand, nach der aus der Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze kein höheres Mehraufkommen erzielt werden darf, als sie nach dem bisherigen Landesrecht bei einer Erhöhung der Zuschlagssätze bis zu einem Zehntel über den bisher gültigen Landesdurchschnittssatz erzielt hätte. Diese Tatsache war insbesondere dann gegeben, wenn von der Betriebsgemeinde die Lohnsummensteuer erhoben wurde, da sich bei der erforderlichen Umrechnung des Lohnsummensteueraufkommens auf die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital in Gemeinden mit hohen Lohnsummensteuerhebesätzen überdurchschnittliche Hebesätze ergaben, die es den Wohngemeinden unmöglich machten, die 75 v. H. der Hebesätze der Betriebsgemeinde zu erreichen [16]).

Wie folgendes Anspannungsbild zeigt, mußte dieses Verfahren bei ertragssteuerschwachen, aber lohnsummensteuerstarken Gemeinden zur Errechnung überhöhter Anspannungssätze führen:

	GrdVSt. I	GrdStVSt. II	Ertrag-St.	Lohns.-St.
Wgde, Hebesätze	400	400	400	—
Bgde, „	300	360	300	500
Aufkommen			3 000	20 000

In solch einem Falle ergab die Umrechnung über das Aufkommen für die Betriebsgemeinde einen Ertragsteuerhebesatz von 2 300 v. H., d. h. das Vielfache des Landesdurchschnitts, der von keiner Wohngemeinde erreicht wurde.

Das Erfordernis der Steuerausnutzung auf der Grundlage der 1. AusfAnw. hat, wie folgendes Beispiel aus der Praxis beweist, für eine Reihe von Wohngemeinden zu schweren finanziellen Belastungen geführt.

---

[16]) Vgl. Lukas, a. a. O., S. 89.

In der Wohngemeinde Polsum (Westfalen) stellen die Bergarbeiterhaushaltungen 72% aller Haushaltungen und die Bergarbeiterbevölkerung 75% der Gesamtbevölkerung der Gemeinde dar. Der übrige Prozentsatz umfaßt einen rein landwirtschaftlichen Bevölkerungsanteil. Aus der Wohngemeinde Polsum waren am 10. Oktober 1936 730 Arbeitnehmer in auswärtigen Betriebsgemeinden beschäftigt, und zwar:

342 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde Gelsenkirchen,
189 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde Gladbeck,
98 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde Bottrop,
70 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde Westerholt,
31 Arbeitnehmer in der Betriebsgemeinde Marl.

Von den genannten 730 Arbeitnehmern waren allein 624 Bergarbeiter in der einheitlichen Betriebsstätte der Bergwerksgesellschaft Hibernia in Herne, früher Bergwerks-A.G., Recklinghausen, beschäftigt, die sich über die Gemeinden Gelsenkirchen, Gladbeck, Bottrop und Westerholt erstreckt. Für die Rechnungsjahre 1924 bis einschließlich 1936 hat die Wohngemeinde Polsum stets Betriebszuschüsse von den genannten Betriebsgemeinden erhalten. Für das Rechnungsjahr 1937 waren die Ansprüche nach den Vorschriften der §§ 12 bis 21 des EinfGes. nicht gegeben, weil die erhöhten (modifizierten) Realsteuerhebesätze nicht 75% der erhöhten Hebesätze der Betriebsgemeinde erreichten, weil Polsum als reine Arbeiterwohngemeinde keine lohnsummensteuerpflichtigen Gewerbesteuerbetriebe hat. Nur die Betriebsgemeinden Westerholt und Marl haben, ohne gesetzlich verpflichtet zu sein, die Ausgleichszuschüsse zusammen mit 2 416, 53 RM. entrichtet, so daß für die Wohngemeinde Polsum nach dem Haushaltssoll 1937 ein Ausfall in Höhe von (35 000—2 416,53 RM.) = 32 583,47 RM. zu verzeichnen war. Der Einnahmeausfall, der 54 v. H. sämtlicher Gemeindesteuern beträgt, mußte zu schweren finanzwirtschaftlichen Schädigungen führen.

Die Durchführung des Gewerbesteuerausgleichs auf einer gerechten Grundlage erfordert die Heranziehung folgender Momente:

1. Die Berücksichtigung des verschiedenartigen Schwergewichts der einzelnen Realsteuerarten in der Finanzwirtschaft der Gemeinden,

2. die Ermöglichung eines Ausgleichs der Minderanspannung einer Realsteuerart in der Wohngemeinde durch die Mehranspannung einer anderen Realsteuerart,

3. die Beseitigung der durch die Art der Umrechnung der Lohn-

summensteuer hervorgerufenen ungerechtfertigten Bevorzugung der lohnsummensteuerstarken Gemeinden.

2. Die Neugestaltung der Steuerausnutzungsbestimmungen.

Der Vorschlag des Deutschen Gemeindetages ist in seinen Grundlinien Gesetz geworden [17]). Nach der 2. AusfAnw. zu § 13 (RMBliV. 1938 S. 35), hat eine Wohngemeinde nur dann einen Anspruch auf Beteiligung, wenn sie bei Anwendung ihrer eigenen Hebesätze auf ihre Realsteuermeßbeträge drei Viertel, bei Erhebung der Gemeindebiersteuer durch die Betriebsgemeinde, nicht aber durch die Wohngemeinde vier Fünftel des Gesamtsollaufkommens erreicht, das sie bei Anwendung der Hebesätze der Betriebsgemeinde auf die gleichen Meßbeträge erzielen würde. Damit ist die Feststellung der Steuerausnutzung durch die bloße Inbeziehungsetzung der von Hundertsätze beseitigt; durch die Vervielfältigung mit den Meßbeträgen der Wohngemeinde und die Bildung eines Gesamtsollaufkommens ist die diesen Hebesätzen in den Haushalten der Gemeinden zukommende Bedeutung berücksichtigt. Gleichzeitig ist der Wohngemeinde die Möglichkeit gegeben, die Anspannung der einzelnen Realsteuerarten dem örtlichen Bedürfnis anzupassen, ohne die Anspruchsberechtigung auf einen Ausgleichszuschuß zu verlieren.

Völlig neu gestaltet ist bei der Nachprüfung der Steuerausnutzung die Berücksichtigung der Lohnsummensteuer. Soweit beide Gemeinden die Lohnsummensteuer erheben, ist diese wie die übrigen Realsteuerarten in die Berechnung des Sollaufkommens der Wohngemeinde nach ihren eigenen Hebesätzen und nach den Hebesätzen der Betriebsgemeinde einzubeziehen. Bei Erheben der Lohnsummensteuer von nur einer Gemeinde erfolgt die Nachprüfung dadurch, daß der Hebesatz der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital bei dieser Gemeinde für die Vergleichsberechnung um 1/4 erhöht wird, während die Lohnsummensteuer im übrigen außer Ansatz bleibt.

Diese Regelung basiert auf den im Laufe des Rechnungsjahres 1937 gewonnenen Durchschnittszahlen über das Verhältnis des Lohnsummensteueraufkommens zu dem Aufkommen an Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital in den Lohnsummensteuer-Gemeinden, wobei an dem hinzuzusetzenden Bruchteil ein starker Abstrich gemacht worden ist, um den Wohngemeinden die Erreichung von Ausgleichszuschüssen gegenüber den die Lohnsummensteuer erhebenden Gemein-

[17]) Vgl. Gemeindetag, 1937, S. 556.

den nicht zu erschweren und keinen zu großen Anreiz für die Neueinführung der Lohnsummensteuer zu bieten [18]).

3. Die Berechnung des Ausgleichszuschusses.

Zu nicht vorhergesehenen Auswirkungen hat die Anwendung der im § 16 des EinfRealStGes. gegebenen Formel für die Berechnung des Ausgleichszuschusses geführt, nach der die Umrechnung des Gewerbesteueraufkommens der Betriebsgemeinde nach den Durchschnittshebesätzen von Wohn- und Betriebsgemeinde vorzunehmen war. Den durch das bloße Vorhandensein der Betriebe entstehenden Lasten sachlicher wie verwaltungspolitischer Art sollte das Zugrundelegen von nur der Hälfte des so erzielten Aufkommens als Berechnungsgrundlage des Ausgleichzuschusses Rechnung tragen, um den Betriebsgemeinden zur Ausgabendeckung grundsätzlich einen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens zu belassen. Aus diesen Gründen erfolgte — wie oben ausgeführt — nach dem preußischen Recht lediglich die Beteitigung der Wohngemeinde an den Gewerbehilfssteuern, während die Gewerbeertragsteuer außer Ansatz blieb. Aus den gleichen Gründen waren nach dem bisherigen sächsischen Recht von dem der Beteiligung zugrunde zu legenden Aufkommen der Betriebsgemeinde an gemeindlicher Zuschlagsteuer 50 v. H. für diese selbst abzusetzen gewesen. Auf Grund der vor dem Erlaß des EinfRealStGes. angeführten Berechnungen mit Ausgleichszuschüssen in der bisher in Preußen üblichen Höhe hatte man bis zu einer oberen Durchschnittsgrenze von etwa 50 RM. für jeden in der Betriebsgemeinde beschäftigten Arbeitnehmer gerechnet. Berlin mit seiner relativ starken Gewerbesteuerkraft hatte im Durchschnitt der Rechnungsjahre 1930 bis 1936 etwa 17 RM. auf den Kopf des Arbeitnehmers an Ausgleichszuschüssen gezahlt. Nachstehend sind die Prokopfbeträge aufgeführt, die eine Reihe von Betriebsgemeinden für das Rechnungsjahr 1935 je Lohnsummenempfänger zu zahlen hatten.

Herne	60,97 RM	Witten	31,72 „
Dortmund	48,73 „	Westhof	28,78 „
Gelsenkirchen	47,19 „	Schwerte	27,19 „
Bochum	46,47 „	Unna	27,12 „
Castrop-Rauxel	45,50 „	Hagen	23,95 „
Essen	36,50 „	Fröndenberg	21,83 „
Düsseldorf	32,88 „	Menden	21,40 „
Duisburg	32,05 „	Hennichenburg	14,85 „

[18]) Lukas, a. a. O., S. 89.

Der auf den Arbeitnehmer zu zahlende Durchschnittsbetrag beträgt hier etwa 35 RM. Die Anwendung der neuen Gesetzesvorschriften ergab aber z. T. Sätze, die bis zu 100 RM. je Arbeitnehmer ausmachten und in Einzelfällen noch höhere Beträge erreichten. Das heißt einzelne Betriebsgemeinden mußten wesentlich mehr auf den Kopf des Arbeitnehmers als Ausgleichzuschuß zahlen, als sie selbst an Gewerbesteuer je Einwohner erzielten, was bei einzelnen Betriebsgemeinden zu einer ernsten Gefährdung des Haushaltsausgleichs führen mußte. Dieser Fall trat insbesondere dann ein, wenn bei hohen Erträgen einer kapitalintensiven Industrie von dem Gewerbesteueraufkommen ein hoher Betrag auf den einzelnen Arbeitnehmer entfiel, oder wenn der Gewerbesteuerhebesatz der Wohngemeinde den der Betriebsgemeinde überschritt, wodurch sich bei der nach § 16 EinfRealStGes. vorzunehmenden Umrechnung des Gewerbesteueraufkommens der Betriebsgemeinde nach dem Durchschnitt der Hebesätze der beiden Gemeinden der der Berechnung zugrunde zu legende Betrag erhöhte. Desgleichen bewirkte die Berücksichtigung des Lohnsummensteueraufkommens neben dem Gewerbeertrag- und Kapitalsteueraufkommen eine wesentliche Erhöhung der an die Wohngemeinden zu zahlenden Beträge [19]). Dadurch flossen den Wohngemeinden mitunter Ausgleichszuschüsse in einer Höhe zu, die den von den Betriebsgemeinden zu zahlenden Anteil an der Lastendeckung wesentlich überschritten, was abgesehen von den sich für die Betriebsgemeinden ergebenden Härten nicht den Grundsätzen des interkommunalen Lastenausgleichs entsprach. Die Durchf.VO. zum EinfRealStGes. (RMBliV. 1938, S. 35) hat für die Ausgleichszuschüsse der Betriebsgemeinden den Betrag von 50 RM. je Arbeitnehmer als Höchstbetrag festgesetzt, wobei unterstellt wird, daß dieser Betrag auch bei bedürftigen Wohngemeinden als angemessen gilt [20]). Damit ist eine Grenze für die Leistungen der Betriebsgemeinden gezogen, die Überlastungen verhindern soll, ohne die berechtigten Forderungen der Wohngemeinden zu beeinträchtigen.

IV. Kritischer Ausblick.

Trotz der in der 2. Ausf.-Anw. z. EinfRealStGes. getroffenen Bestimmungen, die eine Beseitigung der zu Härten und Ungerechtigkei-

[19]) Lukas, a. a. O.

[20]) Die Festsetzung dieses Höchstbetrages erfolgte noch mit Wirkung für das Rechnungsjahr 1937, so daß die darüber gezahlten Beträge von den Wohngemeinden zurückgezahlt werden mußten.

ten führenden Vorschriften zum Ziele haben, sind eine Reihe von Faktoren offen geblieben, die zeigen, daß die reichsrechtliche Regelung des Gewerbesteuerausgleichs den Gegebenheiten der Praxis in einer Anzahl von Fällen nicht genügend Rechnung trägt.

1. Die Beschäftigung der Arbeitnehmer an einem bestimmten Stichtage.

Die vorgeschriebene Berücksichtigung der zuschußberechtigten Arbeitnehmer nach dem Tage der letzten allgemeinen Personenstandsaufnahme (jeweils der 10. Oktober) ist zu schematisch und führt für Betriebsgemeinden bei nur vorübergehender Beschäftigung von gewerblichen Arbeitnehmern am Stichtag zu Härten. Diese Ungerechtigkeit wird durch die im § 20 EinfRealStGes. gegebene, mit einer umfangreichen Verwaltungsarbeit verbundene Ausgleichsmöglichkeit kaum beseitigt, da nach dem Min.Erl. vom 26. 1. 1937 von dieser Möglichkeit nur beim Vorliegen grober Unbilligkeiten Gebrauch gemacht werden soll. Zur Beseitigung dieses Mangels könnte eine Mindestbeschäftigungsdauer von etwa 3 bis 6 Monaten vorgeschrieben werden, insbesondere in den Fällen, in denen gewerbliche Unternehmungen in auswärtigen Gemeinden nur einmalige Aufträge ausführen.

2. Der Zeitpunkt der Anmeldung.

Nach § 17 EinfRealStGes. müssen die Wohngemeinden den Anspruch auf Ausgleichszuschüsse bis zum 5. Januar des Jahres anmelden, in dem das Rechnungsjahr beginnt, für das ein Gewerbesteuerausgleichszuschuß geltend gemacht wird. Dieser Zeitpunkt gilt als Ausschlußfrist.

Dieser Anmeldungstermin muß als zu kurz angesehen werden. Viele, vor allem die ehrenamtlichen Bürgermeister, die, wie bekannt, infolge des Anwachsens des gemeindlichen Aufgabenkreises eine außerordentliche Verwaltungsarbeit zu leisten haben und größtenteils überlastet sind[21]), sind oft nicht in der Lage, die Anmeldung rechtzeitig vorzunehmen. Die Ermittlung der in den Betriebsgemeinden beschäftigten Arbeitnehmer ist schwierig und außerordentlich zeitraubend. Die als Unterlagen dienenden Personenstandslisten werden z. T. unvollständig ausgefüllt. Sehr oft wird nur die Anschrift des Betriebsführers eingetragen, nicht aber der Ort der Betriebsstätte; der Sitz der Firma und der der Betriebsstätte sind oft getrennt. Da-

[21]) Vgl. die Rede von RM. Frick in: G. T, 1937, S. 605 ff.

durch werden viele zeitraubende Rückfragen unvermeidlich. Bei einheitlichen mehrgemeindlichen Betriebsstätten, Filialbetrieben usw. müssen sich die Bürgermeister oft an viele Gemeinden wenden, bevor sie die wirklich zuständige Betriebsgemeinde ermitteln. Selbst bei der gut durchorganisierten Verwaltung der Stadt Berlin [22]) macht die Ermittlung der Arbeitnehmerzahlen, die einmal aus den Betriebsblättern, zum andern aus den Hauhaltslisten entnommen werden, Schwierigkeiten. Die Firmen geben die Zahlen in vielen Fällen nicht richtig an. Ebenso sind in den Haushaltslisten Fehlerquellen enthalten, so daß es sich oft um Annäherungszahlen, nicht um absolut feststehende handelt. Immerhin ermöglicht ein großer, spezialisierter Verwaltungsapparat mit qualifizierten Kräften die Einhaltung des vorgeschriebenen Termins. Diese Verhältnisse können aber nicht bei den kleinen, mit vielfach nicht genügend vorgebildetem Personal verwalteten Gemeinden vorausgesetzt werden. Es muß als eine außerordentliche Härte angesehen werden, wenn den kleinen, meist ehrenamtlich verwalteten Gemeinden der zum Haushaltsausgleich notwendige Zuschußanspruch, wie es für das Rechnungsjahr 1938/39 in sehr vielen Fällen geschehen ist, abgelehnt wird, lediglich mit der Begründung der Nichteinhaltung der Ausschlußfrist.

Als eine Übergangsmaßnahme für das Rechnungsjahr 1937 war durch die 1. AusfAnw. bestimmt, daß die Anmeldung des Anspruchs als rechtzeitig erfolgt gilt, wenn sie bis zum 1. Februar der Betriebsgemeinde zugegangen ist. Es erscheint gerechtfertigt und mit den Belangen der Praxis durchaus vereinbar, wenn die Anmeldefrist allgemein zum 1. Februar festgesetzt wird. Nach den Erläuterungen zu den Realsteuergesetzen von Staatssekretär Reinhardt (S. 24) soll durch diese Fristsetzung den Betriebsgemeinden und auch den Wohngemeinden frühzeitig Klarheit über die für den Haushalt in Betracht kommenden Summen verschafft werden. Diese Tatsache wird m. E. auch dann noch möglich sein, wenn bis zum 1. Februar die Ansprüche angemeldet sind, da nach den Bestimmungen der Haushaltsplan zum 1. März vorliegen soll. Die gegebenenfalls erst im Februar bekannt werdende Höhe der zu veranschlagenden Beträge kann die Haushaltsberatungen nicht entscheidend beeinflussen, zumal aus dem Vor-

[22]) Für die Ansprüche der Stadt Berlin als Wohngemeinde stellen die Bezirkssteuerämter alljährlich auf Grund der Personenstandsaufnahme für ihren Verwaltungsbezirk Listen der in Frage kommenden außerhalb der Reichshauptstadt beschäftigten, in Berlin wohnenden Arbeitnehmer auf, die dann von der Hauptsteuerverwaltung zu einer Gesamtnachweisung für jede in Betracht kommende Betriebsgemeinde zusammengestellt werden.

jahre etwaige Summen bekannt sind, die nach Feststehen der endgültigen Beträge geringfügige Korrekturen vertragen.

3. Die Anspruchserhebung der Großstädte. Die geographische Abgrenzung des Gewerbesteuerausgleichs.

Auch diese Tatsache ist unbefriedigend, daß Ausgleichsansprüche von Großstädten zu Großstädten gestellt werden, zumal diese mitunter soweit voneinander entfernt liegen, daß sie in keinem wirtschaftlichen Verhältnis mehr zueinander stehen. Beispielsweise haben die Städte Berlin, Hamburg, Kiel, Dresden, Köln bei der Stadt Stuttgart Ausgleichsansprüche geltend gemacht, die wieder Gegenansprüche ausgelöst haben. Wie nachgewiesen, spielen die Beträge, welche die großen Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Wohngemeinde erhalten, haushaltsmäßig überhaupt keine Rolle. Zum Beispiel hat Berlin an Dortmund, Duisburg usw. Beträge von 7—800 RM. bezahlt. Diese Summen stehen in keinem Verhältnis zu der umfangreichen Verwaltungsarbeit (Aufstellung von Arbeitnehmerlisten, Nachprüfung, Rückfragen usw.). Dazu kommt, daß es sich bei den Arbeitnehmern, für die von den Großstädten Ansprüche geltend gemacht werden, zumeist um solche in leitenden Stellungen, Vertreter usw. handelt, die den Verwaltungsaufwand dieser großen Selbstverwaltungskörperschaften, der für eine völlig andere „Verwaltungskapazität" berechnet ist, als der Verwaltungsaufwand der kleineren Gemeinden, keineswegs irgendwie beeinflussen. Daher widerspricht ein Ausgleichsanspruch der Großstädte untereinander dem Grundgedanken eines interkommunalen Lastenausgleichs. Um die Grundsätze des Gewerbesteuerausgleichsrechts aufrecht zu erhalten, könnten die Großstädte einen beiderseitigen Verzicht vereinbaren, wenn die Erfahrung zeigt, daß die aufgewendete Verwaltungsarbeit in keinem entsprechenden Verhältnis zum Ergebnis steht.

Einer sinnvolleren Ausgestaltung des Gewerbesteuerausgleichs würde es auch entsprechen, die Ausgleichsansprüche auf einen bestimmten Umkreis der Betriebsgemeinde zu beschränken, der sich infolge der Intensivierung der Verkehrsverhältnisse über größere Wirtschaftsräume erstrecken kann, aber auf den eigentlichen Pendlerverkehr abgestellt bleibt, da allgemein nur das Vorhandensein eines stärkeren Pendlerverkehrs Wohngemeinden derart belastet, daß ein Ausgleich gerechtfertigt erscheint.

4. Die Steuerausnutzung.

a) Die Grundsteuer.

Durch das Inkrafttreten des Grundsteuergesetzes vom 1. Dezember 1936 am 1. April 1938 werden sich Momente ergeben, die in einzelnen Fällen zum Verlust der Ausgleichsansprüchn führen müssen. Diese Tatsache wird auch nicht durch die in der 2. Ausf.Anw. zum EinfRealStGes. angeordnete Änderung der Berechnungsart behoben.

Nach § 3 GrdStGes. sind Steuergegenstände die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und Grundstücke. Für die wirtschaftlichen Einheiten des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens wird nach den Bestimmungen in den §§ 28 bis 49 RBewGes. der Ertragswert ermittelt. Beim Grundvermögen (§ 50 RBewGes.) sind für die bebauten Grundstücke die Sondervorschriften in den §§ 32 bis 43 RBewGes.Durchf.Best. 1935 (Einheitswert usw.) maßgebend. Somit gelten für die Bewertung der Grundstücke auf dem Lande andere Grundsätze als die Bewertung der Grundstücke in Städten. Diese unterschiedliche Bewertung kann dazu führen, daß die den Städten, insbesondere den Großstädten vorgelagerten Wohngemeinden ländlichen Charakters vom Ausgleichszuschuß abgedrängt werden. Die Einheitswerte bei Mietwohnungsgrundstücken sind im Verhältnis zu den früheren Grundvermögenssteuerwerten, die z. T. noch auf Vorkriegswerten basierten, gering. Damit werden die Steuermeßbeträge durch die vorgeschriebene Umrechnung der Jahresrohmiete äußerst niedrig. Diese Tatsache zwingt die Gemeinden, hohe Hebesätze zu erheben. In den mehr ländlichen Gemeinden sind relativ wenig Mietgrundstücke vorhanden, woraus sich hohe Steuermeßbeträge und damit niedrige Hebesätze ergeben. Da nach § 8 EinfRealStGes. die Hebesätze so zu bemessen sind, daß kein höheres Gesamtaufkommen zu erwarten ist, als bei Weitergeltung des bisherigen Rechts in der Gemeinde erzielt worden wäre, kann sich nach dem Grundsteuergesetz folgende Belastungsverschiebung ergeben [23]):

		Abschnitt I	Abschnitt II
Betriebsgde.	1937	340%	280%
	1938	190%	145%
Wohngde.	1937	300%	260%
	1938	51%	90%

[23]) Diese Zahlen sind der Praxis entnommen.

Zum Erhalt der zum Haushaltsausgleich notwendigen Gewerbesteuerzuschüsse müßten die Wohngemeinden entgegen der Vorschrift des § 8 Abs. 1 EinfRealStGes. wesentlich höhere Grundsteuerhebesätze erheben, die von der Aufsichtsbehörde abgelehnt werden bzw. bei ausnahmsweiser Genehmigung eine außerordentliche Mehrbelastung der einzelnen Steuerpflichtigen darstellen, die den Gemeinden weit über den Bedarf hinausgehende Haushaltsmittel auf Kosten der Substanz zur Verfügung stellen würden. Es stellt eine unbillige Härte dar und dürfte dem Sinn des Gewerbesteuerausgleichs widersprechen, wenn in derartigen Fällen Wohngemeinden lediglich durch die verschiedenartige Bewertungsmethode in finanzielle Bedrängnis geraten. Hier erscheint eine Relation der Hebesätze von ¾ des Gesamtsteueraufkommens zu hoch und eine Festsetzung auf etwa ⅗ genügend. Es könnten auch die Landesdurchschnittsätze, die allgemein als Maßstab für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden gelten, herangezogen werden.

b) Die Anspannung der Bürgersteuer.

Wie folgende Untersuchung über die Anspannung und Streuung der Bürgersteuersätze für das vergangene Jahr 1937 in Preußen zeigt, haben die Vorschriften über die Bürgersteuerausnutzung einen verhältnismäßig hohen Prozentsatz der Gemeinden, die an sich den Vorschriften der Realsteuerausnutzung entsprechen konnten, von der Erlangung des Ausgleichszuschusses abgedrängt [24]).

Trotz zunehmender Verbreitung der Bürgersteuer seit ihrer Einführung [25]) gab es im Kalenderjahr 1937 von den 30 194 preußischen Gemeinden aller Größenklassen noch 4 278 (= 14 v. H.) ohne Bürgersteuer, die fast ausschließlich der Gruppe der Landgemeinden bis zu 2 000 Einwohnern angehören. (1933 waren noch 12 556 Gemeinden bürgersteuerfrei). Am größten ist die Zahl der keine Bürgersteuer erhebenden Gemeinden in den Provinzen Hannover (23 v. H.),

---

[24]) Literatur dazu: Taschenbuch der Finanzstatistik usw. 1938, Heft 10, S. 109, Fin. Mitt., 1936, Nr. 9, 1937, Nr. 12.

[25]) Die Einführung der Bürgersteuer wurde durch verschiedene Faktoren bedingt: Steigerung des Gemeindefinanzbedarfs; Maßnahmen der Gesetzgebung: Beteiligung an der Reichswohlfahrtshilfe und an den Ermessensbeihilfen unter der Voraussetzung einer Erhebung der Bürgersteuer mit dem fünffachen Reichssatz; Lockerung der Realsteuersperre 1935 durch Verkoppelung der Realsteuerzuschläge mit der Bürgersteuer; Bemessung der Kreisumlage nach einem fiktiven Satz von 2 RM je Einwohner bei nicht die Bürgersteuer erhebenden Gemeinden usw.

Brandenburg (15 v. H.), Ostpreußen (14 v. H.) und Hessen-Nassau (14 v. H.), während in den industrialisierten Gebieten fast alle Gemeinden die Bürgersteuer erheben, z. B. in Westfalen 98 v. H., und in der Rheinprovinz 94 v. H. Von der Gesamtzahl der die Bürgersteuer erhebenden Gemeinden (25 916) haben 15 288 (= 59 v. H.) Sätze bis zu 300 v. H. des Reichssatzes, 1 458 Sätze von 350 bis 400 und nur 8 325 (= 32 v. H.) die Bürgersteuer nach dem Satz von 450 bis 500 v. H. erhoben. D. h. rund 64 v. H. der die Bürgersteuer erhebenden Gemeinden erreichten nicht den allgemein für die Bürgersteuerausnutzung vorgeschriebenen Satz von 500 v. H. des Reichssatzes. Eine Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen ergibt, daß 14 980 Gemeinden der Größenklasse bis 2 000 Einwohner die Bürgersteuer bis 300 v. H. des Reichssatzes erhoben haben, so daß rund 57 v. H. der Gemeinden nicht einmal den für die kleinen Gemeinden vorgeschriebenen Mindestsatz von 350 v. H. des Reichssatzes erreichten. Sieht man einmal von den Provinzen, in denen der Gewerbesteuerausgleich keine bzw. eine nur untergeordnete Rolle spielt (Ostpreußen usw.) ab, und betrachtet die Bürgersteuerverhältnisse in den Industriegebieten, so ergibt sich, daß beispielsweise in der Rheinprovinz 810 Gemeinden (= 32 v. H. der die Bürgersteuer erhebenden Gemeinden) den vorgeschriebenen Mindestsatz für die Gemeinden bis 2 000 Einwohnern von 350 v. H. nicht erreichten. In Westfalen stellt sich der entsprechende Anteilssatz auf 18 v. H. Auch in Hessen-Nassau, wo ein Gewerbesteuerausgleich in verhältnismäßig starkem Umfang zur Auslösung kommt, erhoben 1 275 Gemeinden oder 62 v. H. Sätze von weniger als 350 v. H.

Zusammengefaßt ergibt sich, daß ein außerordentlich hoher Anteil der preußischen Gemeinden den Ausgleichsanspruch nicht hat geltend machen können, wenn man einmal die Möglichkeit außer acht läßt, daß sich im einzelnen Verschiebungen dadurch ergeben, daß nach den Bestimmungen des EinfRealStGes. für die den Anspruch geltend machende Wohngemeinde grundsätzlich der Bürgersteuersatz der Betriebsgemeinde gilt, wenn dieser selbst unter 500 v. H. bzw. 350 v. H. liegt. Inwieweit dieser Fall gegeben ist, läßt sich aus dem veröffentlichten Zahlenmaterial nicht entnehmen. Die Annahme ist aber durchaus berechtigt, daß die Betriebsgemeinden, insbesondere die größeren, zur Deckung ihres allgemein stärkeren Finanzbedarfs in den meisten Fällen die Bürgersteuer von 500 v. H., mindestens aber von 350 v. H. erheben. Denn eine Heranziehung der Bürgersteuergemeinden nach Größenklassen zeigt, daß die Gemeinden über 10 000

Einwohnern fast ausschließlich die Bürgersteuer mit dem Reichssatz von 450 v. H. und darüber erheben. Vor allem sind die den Großstädten vorgelagerten Gemeinden benachteiligt. Von den 35 Gemeinden über 100 000 Einwohnern hat nur Bielefeld die Bürgersteuer mit 250 v. H. erhoben, während die Sätze aller anderen 500 v. H. und darüber betragen.

Die dadurch hervorgerufenen finanzwirtschaftlichen Folgen werden von sehr ungleicher und stellenweiser einschneidender Wirkung sein, da die Gewerbesteuerlastenausgleichsbeträge bei einer großen Anzahl von Gemeinden für den Haushaltsausgleich bestimmend sind.

Durch die 2. AusfAnw. zu § 13 Abs. 2 ist der Mindestsatz der zu erhebenden Bürgersteuer mit 500 bzw. 350 v. H. aufs neue ausdrücklich festgelegt. Daraus geht der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers hervor, die örtliche Steuerkraft durch die Bürgersteuer stärker heranzuziehen.

Für das Rechnungsjahr 1937/38 sind eine große Zahl von Wohngemeinden vom Ausgleichszuschuß abgedrängt worden, da die Möglichkeit einer Erhöhung der Bürgersteuer nicht ohne weiteres gegeben ist, sondern der Genehmigung nach § 5 BürgersteuerGes. bedarf. Eine Erhöhung auf mehr als 300 v. H. des Reichssatzes ist für das Kalenderjahr 1937 nach dem 1. 1. 1937 grundsätzlich nicht mehr möglich gewesen (§ 3 Abs. 4 BürgerStDurchfVO.). Ausnahmen einer nachträglichen Heraufsetzung waren nach § 3 Abs. 5 BürgerStDurchVO. nur zugelassen, wenn im Laufe des Erhebungsjahres ein nicht voraussehbarer Bedarf an Deckungsmitteln aufgetreten ist. Die Gemeinden mußten also in jedem Falle den Nachweis über das Vorliegen dieser Voraussetzungen erbringen. Ein Ausgleich i. S. der Ausnahmebestimmungen für Arbeiterwohngemeinden war nicht gegeben [26]). Für die nächsten Jahre wird daher mit einer weiteren Neueinführung der Bürgersteuer bzw. mit einem zunehmenden Anspannung der unteren und mittleren Sätze zu rechnen sein. Es dürfte hierbei aber die Frage auf ihre Zweckmäßigkeit geprüft werden, den für die Gemeinden bis 2 000 Einwohner geltenden Mindestsatz von 350 v. H. auf die Gemeinden bis zu 10 000 Einwohner auszudehnen. Die Steuerkraft der kleinen und mittleren, vor allem der ländlichen Gemeinden, die zumeist eine nicht sehr leistungsfähige Einwohnerschaft haben (niedrige Lohnstufen, Lohnzahlung z. T. in Form von Naturalabgaben

[26]) Nach einem Erlaß des Württ. Innenministers vom 10. 2. 37 — RegAnz. Nr. 17 — konnten Wohngemeinden, die eine Bürgersteuererhöhung nur zur Sicherung ihres Ausgleichsanspruchs vornehmen wollten, mit einer Genehmigung nicht rechnen.

usw.), ist gering. Daher erheben diese Gemeinden fast ausschließlich niedrige Steuersätze. Insbesondere wird die Steuerkraft der den größeren Städten vorgelagerten Gemeinden durch die Stadtnähe ungünstig beeinflußt (Wirtschaftseinkäufe in der Stadt, Befriedigung kulturellerer Bedürfnisse u. dgl. mehr). Da der Gewerbesteuerausgleich in erster Linie auf die Belange der kleinen und mittleren Gemeinden abgestellt ist und der Schwerpunkt des Bürgersteueraufkommens bei der großen Masse der kleinen und mittleren Einkommen liegt[27]), würde eine beispielsweise nur durch die Stadtnähe bedingte Heraufsetzung der Bürgersteuer bei einer Gemeinde mit etwa 2 200 Einwohnern von 250 oder 300 v. H. auf 500 v. H. zum Erhalt des Ausgleichszuschusses eine Steuererhöhung bedeuten, die in erster Linie die kleinen Einkommen trifft und damit einer unerwünschten Steuerbelastungserhöhung gleichkommt. Dagegen stellt die Heraufsetzung auf 350 v. H. eine Belastungsverschiebung dar, die ohne weiteres tragbar erscheint.

5. Gedanken zur Steuerausnutzung in der Wohngemeinde.

Die im § 13 des EinfGes. geforderte Anspannung der Steuerkraft in der Wohngemeinde betont den Lastenausgleichsgedanken stärker als der § 52 GewStVO., in dem durch die Einschaltung der Bestimmungen über die Steuerkraftausnutzung die innere Rechtfertigung des Gewerbesteuerausgleichs aus der Notwendigkeit eines Lastenausgleichs zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gemeinden hergeleitet wird, wobei für die Beurteilung der Leistungskraft die Höhe der Steuersätze maßgebend ist. Diese Anwendung der Grundsätze des interkommunalen Lastenausgleichs auf das Gebiet des Gewerbesteuerausgleichs, d. h. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzlage zweier Gemeindetypen (Leistungsfähigkeit) soll dem Grundgedanken nach folgende Wirkung haben: finanziell gut gestellte Wohngemeinden, deren günstige Haushaltslage es zuläßt, mit einem niedrigeren Realsteuersatz auszukommen, werden in ihren Ausgleichsansprüchen gegenüber steuerschwachen Betriebsgemeinden mit hohen Realsteuersätzen beschränkt.

Diese stärkere Herausarbeitung des Lastenausgleichsgedankens ist gerechtfertigt, zumal die im Laufe der letzten Jahre durch die Finanzausgleichsregelung erfolgte Unterverteilung der gemeindlichen Anteile an den Reichssteuern, die Schaffung des Speziallastenausgleichs (Volksschullastenausgleich, zwischengemeindlicher Polizeilastenausgleich), die Einrichtung eines Ausgleichsfonds für notleidende Ge-

[27]) Tapolski in: Jahrb. für Kommunalwissenschaft, 1937, II, S. 375.

meinden und nicht zuletzt die Übertragung der Realsteuerhoheit auf die Gemeinden auf die Leistungsfähigkeit der Arbeiterwohngemeinden nicht ohne Einfluß geblieben ist. Immerhin bleibt die Tatsache aufrecht erhalten, daß durchschnittlich der Arbeiter mehr soziale Aufwendungen, Polizei- sowie andere Lasten verursacht, als etwa ein Beamter oder Unternehmer. Es fragt sich dagegen, ob die Beurteilung der Leistungsfähigkeit nach der Höhe der Steuersätze ein zutreffendes Bild ergibt. Festzustellen ist, daß hohe Steuersätze nicht unbedingt ein Kennzeichen einer gespannten Finanz- und Wirtschaftslage sind und niedrige Hebesätze nicht ohne weiteres ein zutreffendes Kriterium für eine günstige Finanzlage bilden. Es gibt zahlreiche Gemeinden, die neben den allgemeinen Aufgaben der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Betreuung der Gemeindeeinwohner eine Fülle von zusätzlichen Aufgabengebieten durchzuführen haben (Fremdenverkehrsgemeinden, aufstrebende Industriegemeinden mit starker Siedlungstätigkeit, Vorortgemeinden mit großem Wanderungsgewinn usw.), die als Folge der Aufgabenintensität höhere Steuersätze erheben müssen. Dagegen erheben kleine Gemeinden aus einer gewissen Zwangslage heraus niedrige Steuersätze, weil die Einwohner arm sind und eine zu starke Ausschöpfung entweder nicht tragbar ist oder nach dem Gesetz des sinkenden Steuerertrags keine höheren Erträge bringt [28]). Daraus ergibt sich, daß eine durch einen instruktiven Aufgabenkreis bedingte höhere Anspannung der Steuerkraft grundsätzlich noch nichts über Leistungsstärke besagt [29]). Diese Erkenntnis auf das Gebiet des Gewerbesteuerausgleichs angewandt zwingt zu folgenden Überlegungen: Im allgemeinen handelt es sich bei Betriebsgemeinden fast stets um mittlere und größere Städte, die zugleich den wirtschaftlichen und kulturellen Mittelpunkt für ein ganzes Wirtschaftsgebiet darstellen. Diese Stellung der Betriebsgemeinde an sich erfordert schon die stärkere Anspannung der Steuersätze und damit eine stärkere Ausnutzung der Steuerkraft, während die Wohngemeinden grundsätzlich nicht gezwungen sind — wenn nicht besondere Verhältnisse vorliegen wie etwa hohe soziale Lasten

[28]) In diesem Zusammenhang ist auf das sog. Swiftsche Steuereinmaleins (1728) zu verweisen, d. h. auf den Grundsatz, wonach eine Erhöhung der Steuersätze an einem bestimmten Punkte eine verhältnismäßige und auch absolute Abnahme der Steuererträge zur Folge hat. Diese Grenze kann durch Verbesserungen der Steuertechnik und Steuermoral zwar hinausgeschoben, aber nicht beseitigt werden.

[29]) Vgl. dazu auch die Ausführungen über die örtliche Steuerkraft in den Finanzwirtschaftlichen Mitteilungen, 1937, Nr. 7, nach denen es allgemeingültige Normen für die Beurteilung der örtlichen Steuerkraft und Leistungsfähigkeit überhaupt nicht gibt.

usw. —, die Steuerquellen in gleichem Maße wie die Betriebsgemeinden auszuschöpfen. Ergibt sich somit aus der grundsätzlich strukturellen Verschiedenheit beider Gemeindetypen das Erfordernis einer unterschiedlichen Ausnutzung der Steuerkraft, so ergeben sich Zweifel über die Richtigkeit der von Hog gegebenen Begründung und von der Gesetzgebung übernommenen Bestimmung, die Beteiligung der Wohngemeinden von dem Grad der Steuerausnutzung, d. h. der Höhe der Steuerhebesätze abhängig zu machen. Wenn, wie zwingend nachgewiesen, die Wohngemeinde in jedem Falle durch das Entstehen von an sich von der Betriebsgemeinde zu tragenden Lasten ein Recht auf einen Ausgleichszuschuß hat, dann kann dieser Anspruch, dessen innere Berechtigung anerkannt ist, nicht durch Einführung von Bedingungen eingeschränkt werden, die gegebenenfalls die Erlangung eines Ausgleichszuschusses ausschließen. Rechtfertigen läßt sich das Moment der Steuerausnutzung durch praktische Notwendigkeiten, da sich im Gemeindeorganismus als Ganzes gesehen leistungsschwache und finanzstarke Betriebs- bzw. Wohngemeinden gegenüberstehen, eine Tatsache, die für einzelne Gemeindegruppen bei der Anwendung des Gewerbesteuerlastenausgleisrechts zu großen Härten führen kann. Zudem sollen damit gewisse Auswüchse von seiten der Wohngemeinden ausgeschaltet werden. Dagegen erscheinen Bestimmungen, die zu einem Verlust des Ausgleichsanspruchs führen können, nicht gerechtfertigt. In derartigen Fällen dürfte eine Individualregelung anzustreben sein, die der Finanzlage der beiden beteiligten Gemeindearten Rechnung trägt. Dies könnte etwa in Form einer Pauschalzahlung seitens der Betriebsgemeinde geschehen, wenn eine erhebliche Belastung der Wohngemeinde durch die Betriebsgemeinde offensichtlich ist (gemessen an der Zahl der aus ihr beschäftigten Arbeitnehmer) und die Wohngemeinde nur deshalb mit ihrem Anspruch ausfällt, weil die verhältnismäßig schematischen Voraussetzungen der Steuerausnutzung (bestimmte Höhe der Steuerhebesätze), die der örtlich verschiedenartigen, durch Gemeindestruktur, Gemeindegröße, Bevölkerungsschichtung usw. bedingten steuerlichen Leistungsfähigkeit nicht genügend Rechnung tragen können, nicht erfüllt sind. Denn es kann durchaus der Fall eintreten, daß eine Wohngemeinde ihre Steuerkraft entsprechend den örtlichen Verhältnissen genügend ausgeschöpft hat, obwohl objektiv von der Betriebsgemeinde her gesehen die Steuerausnutzungsquote nicht erfüllt ist.

Literatur-Verzeichnis.

Blümich: Kommentar zum Gewerbesteuergesetz. Berlin 1937.
Closs: Inhalt und Zweck des § 52 Preuß. GewStVO. und seine Bedeutung für Berlin. Diss. 1928.
Elsas: Betriebs- und Wohnsitzgemeinden als Steuer- und Finanzproblem, in: Kommune und Wirtschaft, Sonderausgabe der Köln. Ztg. 1929.
Dickel: Wirtschaftsstruktur und Siedlungstypus im Münsterland.
Herx: Die wirtschaftlichen und sozialen Vor- und Nachteile bei Ein- und Umgemeindungen zum Zwecke der Großstädtebildung. Köln. Diss. 1934.
Herrfurth-Nöll: Erläuterungen zum KAG. von 1885. Berlin 1888.
Hog: Der Gewerbesteuerausgleich, in: Jahrb. der Landgemeinden, 1929.
Hog-Arens: Die Preuß. Gewerbesteuer, Kommentar. Berlin 1928.
Kessler: Beitr. zum Problem des interkommunalen Lastenausgleichs im engeren mitteldeutschen Industriebezirk. Diss. Halle 1930.
Kottenberg u. Storck: Die Verwaltungskostenzuschüsse der Reichsbetriebe. Kommentar. Berlin 1931.
Kuske: Die Großstadt Köln als wirtschaftl. und sozialer Körper. Köln 1928.
Louis: Die geographische Gliederung von Groß-Berlin. Stuttgart 1936.
Markenroth: Die Reichweite Halles als Beschäftigungs- und Wohngemeinde. Halberstadt 1928.
Mulert: Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Erg.-Bd. H—Z.
Neundörfer: Der Ausbau der Arbeiterwohngemeinden, 1933.
Nöll-Freund: Kommentar zum KAG. Berlin 1918.
Nordbeck: Probleme der Um- und Aussiedlung aus der Großstadt, in: Reich und Länder, 1936, S. 2471.
Pfannschmidt: Die Industriesiedlung in Berlin und in der Mark Brandenburg. Berlin-Stuttgart 1937.
Pinner: Berlin als Industrie- und Handelsstadt. „Der Zeitungsverlag", Berlin 1928, Nr. 40.
Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden. Berlin 1930.
Rath: Stadt und Kreis. Schriftenreihe des Kommunalwissensch. Instituts a. d. Universität Berlin. Berlin 1928.
Reuscher: Das Vorortproblem, in: Verwaltungsarchiv, 1930.
Soergel: Jahrbuch der Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht.
Schmidt: Die Arbeiterpendelwanderungen im Reg.-Bez. Magdeburg. Halberstadt 1929.
Schwede: Sächsisches Gewerbesteuergesetz, 1926.
Steffens: Einige Zweifelsfragen auf dem Gebiet des kommunalen Gewerbesteuerlastenausgleichs, in: Preuß. Gemeinde-Ztg., 1930, S. 566 ff.
Surén: Interkommunaler Lastenausgleich, in: Schriften d. Vereins f. Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, Nr. 37.
v. Tzschoppe: Die Verpflichtung der Betriebsgemeinden zur Leistung von Zuschüssen an die Arbeiterwohngemeinden nach § 53 des KAG. Köln 1916.

Wolff: Die binnenwirtschaftliche Verflechtung von Halle und Umgebung.
Württ. Jahrbuch f. Stat. u. Landeskunde: Die Pendelwanderung in Württemberg. Stuttgart 1930.
Viertelj.-H. z. Stat. d. Dt. Reichs, 1931, Band I: Die Pendelwanderungen im mitteldeutschen Industriegebiet.
Gutachten des Reichssparkommissars über Württemberg.
Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Berlin. Berlin 1928, Nr. 8.
Quellen des Münchener Wirtschaftslebens. Einzelschr. d. Stat. Amts d. Stadt München. 1930.

Handbücher, Zeitschriften u. dgl.

Berliner Wirtschaftsberichte.
Drucksachen des Preuß. Landtags und des Preuß. Abgeordnetenhauses.
Handbuch der Finanzwissenschaft.
Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften.
Jahrbuch für Kommunalwissenschaft.
Gemeindetag.
Landgemeinde.
Finanzwirtschaftliche Mitteilungen.
Preuß. Gemeindezeitung.
Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt.
Reichsverwaltungsblatt.
Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden.
Taschenbuch der Finanzstatistik in Preußen.
Preuß. Volksschul-Archiv.

Lebenslauf.

Ich, Bernhard B o r o w s k y, am 22. Juli 1912 als Sohn des Kaufmanns Max Borowsky und seiner Ehefrau Else in Berlin geboren, besuchte die Vorschule des Leibniz-Gymnasiums und danach das Leibniz-Gymnasium zu Berlin. Nach bestandener Reifeprüfung studierte ich an der Universität Berlin Rechts- und Staatswissenschaften. Nach Ablegung der Prüfung für Diplom-Volkswirte am 28. November 1935 war ich zu meiner weiteren wissenschaftlichen und praktischen Ausbildung im Kommunalwissenschaftlichen Institut an der Universität Berlin informatorisch tätig, um danach in den preußischen Staatsdienst überzutreten.